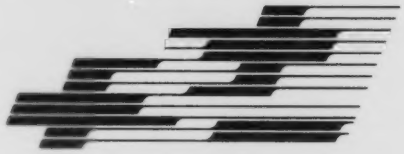


LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport à l'Assemblée nationale

Année financière
terminée le 31 mars 1987

Le contenu de cette publication a été rédigé par le vérificateur général du Québec.

Cette édition a été produite par Les Publications du Québec.

Dépôt légal – 4e trimestre 1987
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN : 2-551-08438-5
ISSN : 0713-3944

© Gouvernement du Québec, 1987

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Monsieur Pierre Lorrain
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec

Monsieur le Président,

Conformément à la Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01), j'ai l'honneur de vous transmettre mon Rapport à l'Assemblée nationale de l'année financière terminée le 31 mars 1987.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Rhéal Chatelain

Rhéal Chatelain

Novembre 1987

Table des matières

Introduction 9

Première partie
Remarques générales 13

I L'imputabilité envers l'Assemblée nationale 13

II Les vérifications intégrées 18

III La présentation de l'information financière du gouvernement 24

Deuxième partie
Résultats de notre vérification 39

I La vérification du gouvernement et de ses ministères 43

II La vérification des fonds spéciaux et des fonds renouvelables administrés par le gouvernement . 73

III La vérification des organismes et des entreprises du gouvernement 79

IV Ministère des Affaires culturelles 135

V Ministère des Transports 161

VI Régie de l'assurance-maladie du Québec 185

VII Société d'habitation du Québec 207

VIII Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR) . 227

Troisième partie
Rapport d'activités du vérificateur général 255

Les renseignements généraux sur l'organisation du vérificateur général 255

Annexes

I Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01) 277

II Objectifs généraux du vérificateur général 291

Table des matières détaillée 293

Introduction

Le présent Rapport annuel est produit conformément à la Loi sur le vérificateur général, qui fait obligation à celui-ci de remettre le résultat de sa vérification au président de l'Assemblée nationale, au plus tard le 15 décembre suivant la fin de l'année financière du gouvernement.

Le Rapport est divisé en trois parties.

Dans la première partie, intitulée « Remarques générales », le vérificateur général revient sur le concept d'imputabilité envers l'Assemblée nationale. Il propose ensuite l'adoption d'une loi-cadre pour favoriser l'imputabilité externe des organismes et entreprises du gouvernement. Cette partie comprend aussi des commentaires généraux sur les travaux de vérification intégrée réalisés au cours de l'année de même que des considérations sur la qualité de l'information financière du gouvernement.

La deuxième partie expose les résultats de la vérification. Elle rend compte de la vérification du gouvernement et de ses ministères, des fonds spéciaux et des fonds renouvelables. Elle rend compte également de la vérification des organismes et des entreprises du gouvernement dont la vérification incombe au vérificateur général. Cette partie se termine par les résultats de cinq missions de vérification intégrée.

La troisième partie est constituée d'un bref rapport d'activités du vérificateur général et d'un compte rendu des ressources utilisées par son organisation.

Le rapport du vérificateur général de même que ses observations sur les états financiers du gouvernement du Québec de l'année financière terminée le 31 mars 1987 sont présentés dans les Comptes publics.

Première partie

Remarques générales

I L'imputabilité envers l'Assemblée nationale

1. L'exercice du contrôle parlementaire auprès de l'Administration

Le Parlement s'en remet à la machine gouvernementale pour gérer les fonds et autres biens publics; il faut normalement s'attendre que cette délégation s'entoure des précautions voulues. C'est ainsi que le législateur se dote des outils lui permettant d'exercer son contrôle sur les gestes de l'Administration.

La Loi sur le vérificateur général favorise le contrôle parlementaire en confiant à une personne désignée le mandat de la vérification législative.

Le dépositaire d'un tel mandat a le devoir de porter à l'attention de l'Assemblée nationale, les résultats des travaux accomplis auprès de l'Administration.

Le Rapport du vérificateur général peut tout à loisir faire l'objet d'un examen approfondi en commission parlementaire, selon les Règles de procédure de l'Assemblée nationale. Le 18 août 1987, la Commission du budget et de l'administration a fait franchir un pas important à l'exercice du contrôle parlementaire en convoquant le vérificateur général pour l'entendre sur son Rapport annuel de 1986.

Il y a lieu de se réjouir d'une telle initiative. Elle traduit dans un geste concret l'intention exprimée par le législateur quand, par l'adoption de la Loi sur le vérificateur général, il a réaffirmé le principe du contrôle parlementaire sur la gestion gouvernementale.

Le législateur a tenu à garantir de la sorte la suprématie du Parlement sur l'Administration. Le pouvoir, a-t-on dit, s'est déplacé vers l'Administration. N'est-il pas légitime que celle-ci soit invitée à rendre des comptes?

L'Administration s'est dotée des mécanismes nécessaires pour la réalisation d'un régime d'imputabilité interne. Un Comité directeur formé par le Conseil du trésor a rappelé récemment que les gestionnaires jouissaient d'une marge de manoeuvre accrue et que de nouveaux modes de gestion favorisaient la « responsabilisation ». Les autorités gouvernementales acceptent que les responsabilités « reposent davantage entre les mains de celles et de ceux qui sont les plus près de l'action et que l'accent soit mis sur le contrôle a posteriori ».

Un tel régime d'imputabilité fonctionne par communication des objectifs et évaluation des résultats. Le rapport du Comité directeur recommande l'instauration d'une revue périodique de la performance des ministères devant le Conseil du trésor.

Ce qu'il faut retenir, donc, c'est que l'implantation d'un régime d'imputabilité est « une condition essentielle à un véritable changement dans le fonctionnement de l'appareil administratif ». La reddition de comptes et la sanction des résultats assurent, à l'interne, que l'administration publique fonctionne dans la cohérence et qu'elle produit les résultats escomptés avec les ressources dont elle dispose.

La « responsabilisation » envers les autorités gouvernementales est une pratique à encourager dans la mesure où elle débouche également sur un compte rendu à

l'externe. L'imputabilité des responsables de la gestion ne doit pas se confiner à une évaluation « en circuit fermé » qui risque de demeurer sans lendemain, malgré les meilleures intentions du monde.

Aussi digne de mention qu'elle puisse être, la décision du législateur d'entendre le vérificateur général sur son Rapport annuel n'en sera jamais qu'à sa première étape tant que les responsables de la gestion des fonds publics ne seront pas appelés à leur tour à témoigner en commission parlementaire, c'est-à-dire devant la tierce partie de qui ils reçoivent délégation d'un pouvoir de gestion.

Le contrôle par l'Assemblée nationale vise en premier lieu la sphère politique des objectifs et des programmes dont répondent, devant lui, ceux et celles qui occupent des fonctions ministérielles. La sphère administrative des moyens servant à la mise à exécution des objectifs et des programmes est celle où évoluent les responsables de la gestion. Il est normal que le contrôle parlementaire les rejoigne sur ce plan.

On a eu tendance, parfois, à repousser la notion d'imputabilité externe des fonctionnaires en invoquant le danger d'une confusion entre le politique et l'administratif. Le risque existe, en effet, mais on a pu noter ailleurs que les règles de fonctionnement des commissions parlementaires s'avéraient, à l'usage, aptes à protéger l'intégrité des fonctionnaires. Quoi qu'il en soit, s'il existe un danger plus pernicieux encore, ce serait bien celui, pour l'Administration, d'échapper dans les faits à tout contrôle externe et, par manque de suivi sur les recommandations de la vérification législative, de persister dans ses déficiences.

À l'échelle individuelle, toute personne soucieuse de ses propres intérêts s'efforcerait sans doute de donner suite à des propositions susceptibles d'améliorer la conduite de ses affaires. À moins qu'on ne désire sa perte, nous ne voyons personne d'assez inconséquent pour se complaire dans l'erreur et pour refuser de s'amender.

À certains égards, il faut parfois se demander pourquoi il en irait autrement dans la gestion des affaires de la collectivité. Le Rapport annuel du vérificateur général pointe du doigt des écarts aux principes de la bonne gestion, des déviations à la norme établie, des erreurs de parcours. Les constatations sont consignées et, dans la plupart des cas, la direction des entités vérifiées fait connaître par écrit sa réaction qu'on trouve également reproduite dans le Rapport annuel. Or, il faut reconnaître que, dans trop de cas, les mêmes constatations reviennent année après année, sans que la situation ne se soit suffisamment améliorée.

Les redites du vérificateur général trouvent peut-être leur explication dans le manque de suivi accordé à son Rapport annuel.

À la vérité, il faut se demander pourquoi l'institution parlementaire se serait dotée d'un instrument de contrôle dont elle ne voudrait pas exploiter à fond toutes les possibilités.

Avec l'élargissement du mandat de la vérification législative, il devient loisible aux destinataires du Rapport annuel d'aller au-delà de l'information purement quantitative. Le secteur public va de l'avant dans la modernisation de ses outils de contrôle externe. La vérification pratiquée par le vérificateur général révèle de nouveaux aspects qui touchent la qualité de la gestion gouvernementale.

Il n'en tient qu'à l'Assemblée nationale d'inviter les responsables de la gestion à faire acte d'imputabilité externe en commission parlementaire. Entendre leurs explications

et obtenir directement de leur part confirmation des correctifs mis en place, c'est là exercer un suivi qui a toutes les chances de produire d'heureux résultats. C'est promouvoir l'excellence dans la gestion publique et asseoir la confiance du bailleur de fonds.

2. Loi-cadre sur les organismes et entreprises du gouvernement

Les considérations qui précèdent sur l'imputabilité externe ne visaient pas uniquement les ministères et organismes dont les budgets sont votés par l'Assemblée nationale.

On s'expliquerait mal, dans notre régime de libre entreprise, que le gouvernement mette sur pied des organismes ou des entreprises pour y attacher en premier lieu des objectifs que pourrait tout aussi bien poursuivre une société commerciale privée. Par définition, ces entités sont vouées en priorité à la réalisation de la politique pour laquelle elles sont instituées, par exemple le développement économique régional ou la protection de l'environnement.

Reconnaître cette réalité c'est admettre que plusieurs types d'objectifs peuvent exister en même temps.

Comment s'assurer que l'entité visée subordonne, comme il se doit, ses objectifs secondaires tel celui de la conquête d'un marché concurrentiel, aux impératifs de la mission première pour laquelle elle a été instituée, sinon par des interventions de contrôle à l'interne et à l'externe?

Les contrôles qui s'appliquent à ces entités sont de deux sortes. Les contrôles **a priori** touchent la régie interne, comme les nominations, la réglementation, les budgets, le plan de développement, les emprunts, les contrats. D'autres contrôles interviennent **a posteriori** comme celui qui exige la production de rapports ou de tout autre renseignement. L'imposition de ces contrôles rehausse la notion d'imputabilité.

Il convient à des organismes ou entreprises du domaine public d'être assujettis, d'une part, au droit de regard de l'État-propriétaire par l'intermédiaire du ministre désigné. Il est normal, d'autre part, de les voir rendre des comptes à celui-ci et à l'Assemblée nationale.

La vérification législative est un véhicule important du contrôle parlementaire sur les entités du secteur public qui gèrent, pour une bonne part, des fonds publics et sont orientées vers la mise en oeuvre de programmes gouvernementaux. Les lois particulières qui les établissent devraient être mises en concordance avec la Loi sur le vérificateur général, sur le plan de la vérification des comptes.

Selon la volonté exprimée par le législateur, le vérificateur général est normalement la personne désignée pour s'acquitter du mandat de vérification auprès des entités que la Loi sur le vérificateur général fait entrer dans son champ de compétence. Les organismes et entreprises du gouvernement sont de ce nombre. L'engagement d'un vérificateur autre que le vérificateur général ne devrait se faire que pour raison valable et sans préjudice à l'exercice du devoir d'imputabilité devant l'Assemblée nationale.

La multiplicité des organismes et des entreprises du gouvernement, la diversité et, dans certains cas, l'imprécision relative de leurs mandats, la marge de manoeuvre qui leur est allouée, telles sont autant de raisons, à notre avis, de craindre un relâchement des liens d'imputabilité envers l'Assemblée nationale.

Une loi s'appliquant à tous les organismes et entreprises du gouvernement cernerait davantage les exigences d'imputabilité, restées souvent imprécises dans leurs lois particulières. Il importe de garantir au législateur une information lui permettant de s'assurer si la personnalité juridique et le mandat de ces entités ont toujours leur raison d'être et qu'elles s'acquittent comme il se doit des responsabilités que le Parlement leur a confiées.

Il ne faudrait pas, par ailleurs, que se perpétue la mise sur pied de filiales auxquelles sont accordés des pouvoirs que les lois constitutives des sociétés mères refusent à celles-ci. Il ne suffit pas qu'un tel expédient se défende juridiquement, à plus forte raison lorsque des fonds publics sont en jeu. Il ne faudrait surtout pas qu'on y ait recours dans le but de soustraire une partie des activités de la société mère à la surveillance du gouvernement, de l'Assemblée nationale et du public.

Une loi-cadre qui s'étendrait aux organismes et entreprises du gouvernement, y compris les filiales, devrait favoriser l'exercice de l'imputabilité en précisant le droit de regard de l'Assemblée nationale sur le financement, la direction et le contrôle de ces entités et en posant les exigences de l'institution législative en matière de rapport et de vérification.

Nous revenons plus en détail sur cette question dans la deuxième partie de ce Rapport, à la section traitant de la vérification des organismes et des entreprises du gouvernement. Les propositions que nous y avançons comme devant être considérées dans une loi-cadre n'épuisent pas le sujet mais elles renferment ce qui nous paraît d'un intérêt plus immédiat pour la vérification législative. Ce qu'il faut surtout garder à l'esprit, c'est que les exigences d'imputabilité de ces entités devraient être adaptées aux impératifs de reddition de comptes dans le secteur public.

3. La réalisation du mandat du vérificateur général

Au cours de la période qui fait l'objet de ce Rapport, le vérificateur général a mis en application le concept d'une approche centrale pour réaliser la vérification d'attestation des états financiers du gouvernement. La nouvelle approche à la vérification d'attestation financière permet, tout en respectant les normes de base, de rentabiliser davantage les efforts de vérification.

L'importance qu'il faut accorder, en effet, à l'expression d'une opinion sur la fidélité du compte rendu financier ne doit pas rejeter dans l'ombre les autres aspects de la gestion gouvernementale, où une vérification plus soutenue et plus approfondie est susceptible de susciter des améliorations.

Des missions de vérification ont donc porté sur la conformité des gestes de l'Administration aux lois et aux règlements. D'autres missions ont également visé l'optimisation des ressources, troisième volet du mandat de vérification intégrée, afin de se rendre compte du degré d'économie et d'efficience de la gestion gouvernementale, des efforts qu'elle met à évaluer l'atteinte de ses objectifs et de l'existence chez elle de liens d'imputabilité.

On trouvera plus loin dans cette partie un sommaire des résultats obtenus dans les missions de vérification intégrée pratiquées au cours de la période couverte par ce Rapport, les résultats plus en détail apparaissant dans la deuxième partie.

Le vérificateur général a posé les premiers jalons de l'exercice effectif de son droit de regard, prévu par la loi afin de favoriser l'imputabilité des organismes et entreprises du gouvernement, dans les cas où la vérification en est effectuée par un vérificateur autre que le vérificateur général.

Pour la nouvelle année de vérification qui est maintenant entreprise, le vérificateur général compte ajouter à ses travaux habituels la réalisation de la première étape d'une mission d'envergure gouvernementale portant sur les systèmes informatiques, il se propose de faire une percée dans le champ de vérification de l'utilisation des subventions versées par les ministères et les organismes du gouvernement et il entend planifier l'examen des documents d'information financière déposés devant l'Assemblée nationale.

II Les vérifications intégrées

1. Objectifs et nature de ces vérifications

La vérification intégrée repose sur deux grands principes de gestion du secteur public. Cette gestion doit permettre la meilleure utilisation possible des fonds et autres biens publics et les gestionnaires doivent répondre de l'utilisation prudente et efficace des ressources qui leur sont confiées. Il est donc nécessaire qu'une tierce partie intervienne pour rassurer les membres de l'Assemblée nationale sur la présence et le respect de ces deux principes.

La vérification intégrée comprend trois formes de vérification : la vérification financière, la vérification de la conformité aux autorisations législatives et aux autorisations connexes et la vérification d'optimisation des ressources. La vérification financière vise à exprimer une opinion sur les états financiers, quant à la fidélité de leur présentation et à leur conformité à des principes et des pratiques comptables appropriés et dûment énoncés. La vérification de la conformité aux autorisations législatives s'assure que les opérations se sont effectuées dans le respect des lois, règlements, politiques et directives qui leur sont pertinentes. La vérification d'optimisation des ressources a pour objectif de déterminer jusqu'à quel point les ressources humaines, financières et matérielles ont été gérées avec un souci suffisant d'économie, d'efficience et d'efficacité. Elle permet également d'identifier la présence et le respect de liens de responsabilités ainsi que des pratiques de reddition de comptes.

La Loi sur le vérificateur général confie à celui-ci un mandat de vérification intégrée, y compris la vérification d'optimisation des ressources. La communication des résultats de ce type d'intervention fournit une évaluation de la qualité de la gestion et concourt à rassurer quant à la fiabilité des pratiques de gestion. Une telle information complète celle qu'on retrouvait déjà aux états financiers. Elle permet donc aux membres de l'Assemblée nationale et aux contribuables de juger de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé.

La vérification d'optimisation des ressources peut porter sur des programmes ou des activités propres à chacun des ministères, organismes et entreprises du gouvernement. Elle peut également porter sur des systèmes ou des activités que l'on retrouve à l'échelle gouvernementale et communs à l'ensemble des ministères. Dans ces derniers cas, cette vérification est aussi appelée vérification d'envergure gouvernementale.

2. Appui d'experts-conseils

La vérification d'optimisation des ressources peut porter sur des sujets dont la complexité et le degré de spécialisation requièrent la présence d'experts-conseils pour aider le vérificateur général à planifier et exécuter la vérification, et à en interpréter les résultats.

Les équipes de travail font appel à des experts en méthodologie et en vérification d'optimisation des ressources et à des spécialistes dans les domaines faisant l'objet de la vérification. Il s'agit de personnes d'une compétence reconnue, spécialisées en gestion, en génie, en informatique, en actuariat, en relations de travail, en gestion du milieu hospitalier, du secteur immobilier, du domaine des arts et de la culture, des archives et de l'industrie forestière. Le vérificateur général a aussi recours aux conseils de personnes ayant déjà détenu des postes de grande responsabilité administrative dans le secteur public.

Un comité consultatif, formé de spécialistes, soutient chaque équipe de vérification engagée dans un mandat de vérification intégrée. Il a principalement pour rôle de l'aider à mieux comprendre l'environnement et les activités de l'organisation vérifiée, à identifier des secteurs d'importance à vérifier et à dégager des recommandations pertinentes à la suite de ses constatations de vérification.

3. Résultats disponibles

Cette section du Rapport présente les résultats sommaires des vérifications intégrées réalisées par le vérificateur général dans le cadre de son mandat.

Les interventions ont généralement été perçues de façon positive par les organisations. Ces dernières ont démontré une volonté de donner suite aux remarques et suggestions du vérificateur général. Des mesures correctives ont déjà été mises en place ou sont sur le point de l'être par toutes les organisations vérifiées dans le but de remédier aux lacunes observées.

Le vérificateur général tient à souligner la coopération qu'il a obtenue des gestionnaires. Ils ont contribué à l'atteinte des objectifs de ces vérifications en fournissant, d'une manière constructive, les informations pertinentes.

La portée de la vérification s'étend à l'évaluation de la mesure dans laquelle les ressources humaines, physiques et financières ont été utilisées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité. Les rapports de vérification contiennent des observations sur les opérations et sur les aspects de la gestion des organisations.

On devrait, en interprétant les contenus de tels rapports, tenir compte du contexte des diverses observations et éviter de porter des jugements trop sévères à l'endroit des entités vérifiées. En effet, on ne peut conclure de la gestion d'une organisation qu'elle est déficiente dans son ensemble même si un rapport de vérification fait état de constatations négatives sur certains aspects.

Le vérificateur général a complété cette année six missions de vérification intégrée auprès de ministères, organismes et entreprises du gouvernement. Nous faisons part ci-après, des observations qui se dégagent de l'accomplissement de chacune de ces missions. Les résultats détaillés de cinq de ces missions apparaissent aux sections IV à VIII de la deuxième Partie du présent Rapport.

Sommaire des constatations

i. Gestion des frais de déplacement au gouvernement du Québec

Au cours de la dernière année, la gestion des frais de déplacement au gouvernement du Québec a fait l'objet d'une étude d'envergure gouvernementale. Les résultats de notre vérification ont été communiqués au Secrétariat du Conseil du trésor, au contrôleur des finances, au Service de voyage du ministère des Relations internationales et à certains autres ministères. Nous jugeons que les lacunes constatées ne sont pas d'une importance telle qu'il soit nécessaire de les commenter au Rapport annuel du vérificateur général.

ii. Ministère des Affaires culturelles

Le ministère des Affaires culturelles a le mandat de favoriser l'épanouissement des arts et des lettres au Québec et leur rayonnement à l'extérieur. Il est chargé de l'administration des bibliothèques, des musées nationaux, des archives, de la direction du Conservatoire de musique et d'art dramatique et des concours artistiques et littéraires.

La lecture du rapport annuel du ministère de l'année financière 1985-1986 ne permet pas de savoir si les réalisations sont conformes à celles qu'il avait planifiées.

Les contrôles financiers des subventions versées aux milieux culturels sont généralement respectés et les paiements effectués sont conformes aux décisions rendues par le ministère. Cependant, le ministère aurait avantage à préciser les objectifs généraux des programmes d'aide financière par des sous-objectifs exprimés de manière qualitative ou quantitative, ou les deux, selon la nature du programme. Ces sous-objectifs permettraient l'évaluation de l'efficacité des programmes et le traitement équilibré des demandes de subventions. Également, le ministère ne considère pas toujours, lors de l'analyse des projets d'équipements culturels, le coût et le financement des frais de fonctionnement des équipements. De plus, lors de la restauration d'immeubles dans un arrondissement historique, le ministère n'a pas inclus, dans ses conventions avec les partenaires, de mécanismes permettant de récupérer des bénéficiaires une partie ou la totalité des subventions versées dans le cas où les bénéfices dépasseraient des paramètres fixés d'avance.

Aux Archives nationales du Québec, le retard dans l'analyse et l'approbation des calendriers de conservation des documents et le fait de ne pas avoir implanté la politique de gestion des documents semi-actifs empêchent, selon une étude externe commandée par les Archives, la réalisation d'une économie annuelle possible de 4,8 M$ pour les ministères, les organismes et les entreprises du gouvernement. Le développement et l'implantation du système informatisé de gestion des archives (SAPHIR) ont coûté environ 3 M$. Le système a été conçu sans tenir compte des besoins des utilisateurs, ce qui a contribué à rendre inévitable sa révision complète, actuellement en cours.

Exception faite des périodiques, la production de notices bibliographiques à la Bibliothèque nationale du Québec ne fait pas l'objet d'entente sur le partage du travail avec les autres membres de la banque de données bibliographiques (UTLAS). La Bibliothèque étudie présentement la possibilité d'accélérer la production de ces notices.

Dans l'enseignement de la musique, les activités du Conservatoire se font sans cadre d'études défini délimitant un tronc commun à chaque étudiant et fixant les balises à sa formation. Autant dans l'enseignement de la musique que de l'art dramatique, le Conservatoire a opéré sans avoir pris l'ensemble des moyens requis pour rationaliser l'utilisation de ses ressources et réduire ses coûts d'opération. Le ministère révise actuellement les opérations du Conservatoire.

iii. Ministère des Transports

Le ministre des Transports est chargé de l'application des lois et des règlements relatifs aux transports et à la voirie. Il a pour fonctions d'élaborer et de proposer au gouvernement des politiques en ces matières, de les mettre en oeuvre, d'en surveiller l'application et d'en coordonner l'exécution.

Le ministère inscrit dans un plan d'équipement environ deux fois plus de projets de construction de nouveaux axes routiers ou de réfection majeure d'axes existants que ne le permettent ses ressources financières disponibles. Cette pratique ne favorise pas l'efficience des ressources humaines de la Direction générale du génie.

L'analyse des budgets de construction du ministère nous révèle que la performance des ressources qui y sont consacrées aurait tendance à diminuer. Ainsi en 1982-1983, avec 1,00 $ de coûts de préparation et de surveillance, le ministère réalisait des travaux pour 3,62 $. En 1986-1987, il n'en réalisait que pour 2,83 $.

La durée réelle de réalisation des contrats de construction et de conservation dépasse de 23 % les durées prévues aux contrats.

Il existe peu de mécanismes de reddition de comptes au ministère. Ce dernier n'a pas signifié aux gestionnaires des objectifs spécifiques suivant lesquels il pourrait les évaluer.

iv. Régie de l'assurance-maladie du Québec

La Régie de l'assurance-maladie du Québec est responsable de l'administration du régime d'assurance-maladie qui garantit à tous les résidents du Québec l'accès gratuit aux services assurés.

Depuis plusieurs années, la Régie connaît des difficultés d'application de la Loi sur l'assurance-maladie, qu'il s'agisse de la détermination des services assurés ou de l'obligation qu'a le professionnel de la santé de fournir lui-même les services assurés qu'il réclame à la Régie. Plusieurs services médicaux présentent des problèmes à l'égard de leur couverture par le régime d'assurance-maladie. En 1984, la Régie estimait, pour la période d'octobre 1982 à septembre 1983, à 63 M$ les sommes versées à des professionnels de la santé pour des actes médicaux susceptibles d'avoir été posés en tout ou en partie par du personnel paramédical. Par ailleurs, l'analyse des profils de pratique médicale de professionnels de la santé démontre que plusieurs d'entre eux facturent annuellement à la Régie un nombre impressionnant d'actes médicaux qu'ils ne peuvent raisonnablement avoir posés eux-mêmes. La Régie verse des sommes importantes sans avoir l'assurance de la conformité de ces paiements avec la Loi sur l'assurance-maladie et son règlement.

Bien que prévu dans les ententes négociées, le remboursement distinct de plus de 3 M$ en 1986-1987 d'une partie des primes d'assurance-responsabilité professionnelle des médecins omnipraticiens et spécialistes rémunérés sous forme d'honoraires n'est pas conforme, à notre avis, à la Loi sur l'assurance-maladie.

Les ressources affectées au contrôle après paiement des rémunérations versées aux professionnels de la santé ont diminué malgré l'augmentation constante du volume d'opération de la Régie et l'impact de cet amoindrissement sur le coût des programmes n'est pas évalué. La Régie est, cependant, à élaborer une politique générale de contrôle sur les programmes qu'elle administre.

La Régie rémunère les dispensateurs de services assurés dans des délais beaucoup plus courts que ne le prévoient les ententes, ce qui entraîne un manque à gagner pour le Trésor public.

Depuis plusieurs années, la Régie a restreint la diffusion d'information aux bénéficiaires et aux dispensateurs des services assurés sans en avoir, au préalable, évalué l'impact.

La Régie s'est dotée de systèmes d'information de gestion favorisant l'optimisation des ressources. La grande utilisation qu'elle fait des ressources informatiques a contribué à accroître sa productivité. Cependant, elle ne mesure pas de façon systématique et globale le rendement de ses systèmes informatiques.

v. Société d'habitation du Québec

La diversité des programmes et l'importance des ressources financières qu'elle administre, font de la Société d'habitation du Québec le principal intervenant gouvernemental en matière d'habitation au Québec.

La Société n'avait pas, avant le 1er avril 1987, le mandat « d'aviser le ministre responsable sur les besoins, les priorités et les objectifs de tous les secteurs de l'habitation au Québec ». Néanmoins, sa participation dans la conception de programmes, dans la détermination de priorités et le choix des lieux et des moyens d'intervention, de même que l'évaluation des programmes qu'elle administrait, commandaient une bonne connaissance de la situation du logement au Québec.

La Société ne s'est pas suffisamment assurée que les mesures d'économie d'énergie, recommandées dans le cadre du programme de gestion de l'énergie, étaient mises en application par les offices municipaux d'habitation (OMH) à qui elle confie l'administration des habitations à loyer modique (HLM). De plus, elle n'est pas encore en mesure d'évaluer la rentabilité de ce programme qui a été développé au cours des dernières années.

Bien que l'informatisation des opérations de la Société soit relativement récente, nous avons constaté que les coûts de réalisation de certains systèmes avaient largement dépassé les estimations présentées lors de leur conception administrative.

En vertu de divers programmes d'aide, la Société octroie des subventions pour l'acquisition de propriétés résidentielles ou la restauration de logements. Les bénéficiaires de ces programmes doivent satisfaire à certaines conditions pour une période déterminée sous peine de perdre, en partie ou en totalité, l'avantage accordé. La Société n'a pas toujours mis en place les mécanismes pour s'assurer que les bénéficiaires du programme Loi sur l'habitation familiale continuaient de satisfaire aux conditions d'admissibilité.

La Société ne mesure pas l'efficience de ses activités là où il serait possible de le faire. Elle n'évalue pas non plus l'efficacité des programmes qu'elle administre malgré la mise sur pied, en 1982, de la Direction de l'évaluation et des normes qui comptait parmi ses attributions celle d'effectuer des évaluations de programmes.

vi. Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)

Les principaux domaines d'activités de REXFOR sont l'exploitation de la forêt, la transformation du bois, l'aide aux entreprises forestières et la gestion de placements dans des entreprises.

Depuis ses débuts, REXFOR a participé, dans le cadre de sa mission, à la réalisation de nombreux projets d'importance reliés particulièrement à la récupération de bois, la mise sur pied et la relance d'entreprises dans l'industrie forestière. Dans l'ensemble, la Société a le souci de bien exécuter les dossiers qui lui sont présentés.

En 1982, la Société a consacré des sommes importantes pour se doter d'un plan de développement précisant des objectifs corporatifs et des orientations à long terme. Le gouvernement n'a pas donné suite à ce plan et la Société n'a pas jugé opportun d'en effectuer un suivi rigoureux.

Des lacunes ont été relevées dans la planification à long terme de plusieurs secteurs de la Société. Le manque d'orientations à long terme que nous avons observé ne lui permet pas d'assurer un développement ordonné de ses activités et d'adopter de véritables stratégies à long terme.

Dans certains cas, l'absence de garanties suffisantes d'approvisionnement pour ses usines ou la trop grande production de bois vendu à l'état brut, ou encore l'éloignement géographique des points de production par rapport aux marchés, sont des facteurs qui influencent la situation financière et concurrentielle de REXFOR.

L'encadrement par le Conseil d'administration et par la haute direction comporte certaines faiblesses. Ainsi, les pratiques de reddition de comptes ne favorisent pas des comptes rendus complets des activités de la Société au Conseil d'administration. Des secteurs importants ne sont pas toujours encadrés par des politiques et des directives approuvées. La Société n'a pas adopté comme pratique générale l'évaluation systématique des résultats découlant des plans opérationnels. Les rôles et les responsabilités ne sont pas suffisamment définis à l'égard du Conseil d'administration, de ses comités et de plusieurs gestionnaires.

Les systèmes d'information en vigueur à la Société permettent à ses gestionnaires d'exercer un contrôle et un suivi appropriés à l'égard des activités des filiales et des opérations forestières.

III La présentation de l'information financière du gouvernement

Selon une entente intervenue l'an dernier avec le ministère des Finances, le Rapport du vérificateur général à l'Assemblée nationale ne présente plus son rapport sur les états financiers du gouvernement ni ses observations sur ceux-ci. Notre rapport et nos observations sur ces états n'apparaissent maintenant qu'au volume 1 des Comptes publics. Les observations que nous y faisons expliquent plus en détail les restrictions formulées dans notre rapport sur les états financiers et contiennent certains autres commentaires sur ces états.

Dans la présente section, nous formulons des commentaires et des recommandations sur la présentation de l'information financière du gouvernement. Les modifications proposées, qui ont pour objet d'améliorer la qualité des informations présentées dans les états financiers du gouvernement, devraient permettre aux lecteurs de se faire une meilleure idée de l'état des finances du gouvernement et des résultats de ses opérations.

Nous traitons plus particulièrement de la réforme des conventions comptables, du passif du gouvernement envers ses régimes de retraite, de l'intégralité des états financiers, des travaux de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, du délai de présentation des états financiers, de l'application de l'article 43.2 de la Loi sur le vérificateur général et de l'information financière publiée par le gouvernement en supplément aux Comptes publics.

1. Réforme des conventions comptables du gouvernement

Au cours des dernières années, les conventions comptables adoptées pour la présentation des états financiers du gouvernement ont fait l'objet de restrictions et de commentaires de la part du vérificateur général dans son rapport sur les états financiers du gouvernement, dans ses observations sur ces états et dans ses Rapports à l'Assemblée nationale. Certaines de ces conventions ne favorisaient pas une présentation fidèle et complète de la situation financière du gouvernement et des résultats de ses opérations.

Une réforme importante des conventions comptables a été adoptée par le Conseil du trésor en juin 1986 et en juin 1987.

Des modifications de fond à certaines de ces conventions ont d'abord été apportées le 10 juin 1986 et s'appliquaient aux opérations commençant le 1er avril 1986. La refonte effectuée le 23 juin 1987 visait à rendre plus claire et plus succincte la description des conventions comptables aux fins de la présentation des états financiers du gouvernement de l'année financière terminée le 31 mars 1987.

a. Modifications aux conventions comptables

Les principales modifications apportées aux conventions comptables portent sur les éléments suivants:

— La comptabilisation en fin d'année financière, selon la base d'exercice, des frais réellement dus par le gouvernement sans limiter leur inscription à la disponibilité des crédits autorisés par le Parlement;

— La comptabilisation des placements en actions dans les entreprises du gouvernement à la valeur de consolidation, plutôt qu'au coût, et l'inscription d'une provision pour pertes sur placements lorsque la valeur de consolidation devient déficitaire;

— La comptabilisation à la dépense, plutôt qu'à la dette nette, du montant porté à la provision pour créances douteuses;

— La comptabilisation des emprunts en monnaie étrangère en les réévaluant selon les taux de change en vigueur à la fin de chaque année financière et en amortissant, sur la durée restante de ces emprunts, l'écart dû à la variation des taux de change.

Ces modifications ne couvrent pas l'inscription du passif du gouvernement envers les régimes de retraite, sujet traité plus loin dans ce Rapport.

L'application non appropriée des modifications des conventions comptables a entraîné des restrictions dans notre rapport sur les états financiers du gouvernement de l'année financière terminée le 31 mars 1986. En effet, la majorité des redressements effectués à la suite de ces modifications se sont limités aux postes de l'état de l'actif et du passif au 31 mars 1986 avec contrepartie à la dette nette. Ces modifications n'ont pas été appliquées aux postes de l'état des revenus et dépenses de l'année financière terminée le 31 mars 1986.

L'application non appropriée des conventions comptables peut, dans certains cas, avoir des répercussions sur les données financières de plusieurs années subséquentes. En effet, lorsqu'il est prévu d'amortir une dépense non réalisée (frais reportés) sur plusieurs années, il n'est pas approprié d'inscrire cette dépense directement à la dette nette.

À titre d'exemple, la comptabilisation, à la dette nette, de l'écart dû à la variation des taux de change au 31 mars 1986, a eu pour effet de diminuer les dépenses annuelles, à compter de 1986, des années financières couvrant la durée restante des dettes en monnaie étrangère.

Dans son dernier Rapport à l'Assemblée nationale (p. 26-27), le vérificateur général mentionnait que la décision du gouvernement de modifier certaines de ses conventions comptables représentait un geste concret et positif de nature à améliorer la présentation de l'information financière. Il encourageait le gouvernement à poursuivre sa démarche dans le sens de l'amélioration de cette présentation. Cependant, une fois que le gouvernement a apporté des modifications à ses conventions comptables, il devrait veiller à en respecter intégralement les modalités d'application.

b. Refonte des conventions comptables

Jusqu'au 31 mars 1986, le gouvernement intégrait à ses états financiers annuels, un énoncé des conventions comptables adoptées par le Conseil du trésor suivi d'un exposé du contrôleur des finances portant sur leur application pratique. Pour empêcher qu'une forme de présentation aussi lourde et aussi élaborée soit une source de confusion, le gouvernement aurait dû publier l'énoncé des conventions comptables seulement.

La refonte du texte des conventions comptables, adoptée par le Conseil du trésor le 23 juin 1987, rend l'énoncé des conventions plus conforme à la prise de position du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, portant sur la publication des conventions comptables.

Selon cette prise de position, la description de toutes les conventions comptables importantes adoptées par l'entité qui présente les états financiers doit être succincte mais aussi suffisamment claire pour être comprise et interprétée de façon uniforme.

La refonte du texte des conventions comptables, qui a consisté à remanier les textes pour en améliorer la présentation, n'a pas modifié leur contenu.

Les états financiers du gouvernement de l'année financière terminée le 31 mars 1987, préparés selon ce texte refondu des conventions comptables, comportent maintenant une description claire et succincte de ces dernières.

Toutefois, de nouvelles modifications devraient être apportées aux conventions comptables qui concernent la mention de la méthode de comptabilité utilisée, les placements en actions dans les entreprises du gouvernement et les régimes de retraite.

Nous remarquons que la note complémentaire aux états financiers portant sur les conventions comptables ne mentionne pas la méthode de comptabilisation utilisée par le gouvernement du Québec. Selon nous, il faudrait préciser que le gouvernement utilise la méthode de la comptabilité d'exercice, sauf exception pour certains revenus.

La convention comptable sur les placements dans les entreprises du gouvernement devrait préciser que la méthode appliquée est la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation. Cette précision s'impose puisque les états financiers de ces entreprises ne sont pas redressés en fonction des conventions comptables du gouvernement.

Le texte de la convention comptable relative à la comptabilisation des régimes de retraite devrait être plus clair et plus succinct. Seules les méthodes comptables utilisées pour comptabiliser la dépense et le passif s'y rapportant devraient y être décrites.

La convention mentionne que les contributions dues à titre d'employeur par le gouvernement incluent l'amortissement des insuffisances actuarielles. De fait, il n'y a pas amortissement des insuffisances actuarielles qui datent du 31 mars 1980 (date du début de la période de 50 ans). Au contraire, le montant de ces insuffisances s'accroît d'année en année. L'amortissement annuel ne couvrant pas le coût annuel en intérêts de ces insuffisances concourt à leur augmentation constante. Nous considérons qu'il s'agit plutôt d'une inscription graduelle, aux livres du gouvernement, de ses obligations envers les régimes de retraite. Cette inscription ne couvre qu'une partie des intérêts de l'année financière sur les insuffisances.

La partie de la convention comptable portant sur l'amortissement des insuffisances actuarielles ne permet pas une présentation complète et réelle du Compte des régimes de retraite au passif du gouvernement.

La réforme des conventions comptables ainsi que leur refonte améliorent de façon sensible la présentation des états financiers du gouvernement. Toutefois, nous recommandons que certaines d'entre elles soient révisées afin qu'elles conviennent davantage, et avec plus de précision, à une présentation fidèle et sincère de la situation financière du gouvernement, des résultats de ses opérations et de l'évolution de sa situation financière.

2. Passif du gouvernement envers les régimes de retraite

Depuis quelques années, le vérificateur général formule, dans son rapport sur les états financiers du gouvernement, des restrictions sur l'inscription des obligations du gouvernement envers les différents régimes de retraite. Ces obligations constituent de véritables éléments de passif comme les autres dettes, et devraient apparaître au passif dans les états financiers. Le gouvernement n'en comptabilise qu'une partie et fournit dans une note complémentaire à ses états financiers, des renseignements quant à ses obligations globales. Cette façon de procéder ne favorise pas une présentation fidèle et exacte du Compte des régimes de retraite à son passif ainsi que de la situation financière et des résultats des opérations du gouvernement. Comme nous le recommandons depuis plusieurs années, des mesures devraient être prises pour compléter l'inscription aux livres des obligations du gouvernement envers les divers régimes de retraite.

Lors de la séance qu'elle a tenue le 18 août 1987 pour procéder à l'examen du Rapport annuel du vérificateur général de l'année financière terminée le 31 mars 1986, la Commission parlementaire du budget et de l'administration a soulevé des questions sur les régimes de retraite. Elle s'est interrogée sur l'ampleur du montant non inscrit au 31 mars 1986 des obligations du gouvernement à cet égard.

a. Description des régimes de retraite du gouvernement

Les régimes de retraite des fonctionnaires, des enseignants, des membres de la Sûreté du Québec, des membres de la Législature et des juges et coroners, sont établis depuis longtemps. Avec l'instauration, en 1973, du régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP), les régimes de retraite des fonctionnaires et des enseignants sont devenus des régimes fermés et les nouveaux employés du gouvernement et de la plupart des organismes publics doivent adhérer au RREGOP.

C'est la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) qui administre les régimes de retraite du gouvernement.

b. Évolution des pratiques comptables

i. Régimes de retraite autres que le RREGOP

Jusqu'au 31 mars 1978, le gouvernement comptabilisait à ses revenus les cotisations des participants aux régimes de retraite autres que le RREGOP; les pensions payées et les remboursements de cotisations étaient portés aux dépenses.

Pour l'année 1978-1979, le gouvernement a inscrit l'excédent des cotisations des participants sur les pensions payées et les remboursements de cotisations au Compte des régimes de retraite.

En 1979-1980, par le biais d'une politique budgétaire, le gouvernement a entrepris la comptabilisation de sa quote-part pour le service courant et l'amortissement des obligations pour les services rendus par les participants avant le 31 décembre 1975, date de l'évaluation actuarielle disponible à ce moment-là. Ces obligations sont amorties sur une période de 50 ans.

Les organismes et entreprises qui participent à ces régimes doivent également payer leurs contributions au titre des services courants et antérieurs de leurs employés.

Les contributions des employeurs et les cotisations des employés sont inscrites au passif du gouvernement, au Compte des régimes de retraite; les pensions payées et les remboursements de cotisations sont déduits de ce Compte, lequel porte intérêts.

ii. RREGOP

Depuis l'instauration du RREGOP, les cotisations des participants et les contributions de certains organismes employeurs à ce régime ne sont pas comptabilisées aux revenus du gouvernement.

Le gouvernement impute sa contribution à ses dépenses et l'inscrit au passif avec les intérêts s'y rapportant.

c. Évaluations actuarielles des régimes de retraite

i. Établissement des obligations du gouvernement

La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances prépare, à tous les trois ans, une évaluation actuarielle de chacun des régimes de retraite qu'elle administre. Cette évaluation permet de déterminer les obligations des différents régimes envers les participants. La première évaluation remonte au 31 décembre 1975 et la dernière a été établie au 31 décembre 1984. L'obligation actuarielle du gouvernement envers les régimes de retraite est estimée à partir de ces évaluations. Entre les évaluations actuarielles triennales, la Commission établit des estimations actuarielles au 31 décembre de chaque année pour fins de préparation des états financiers des régimes.

ii. Inscription des obligations du gouvernement

Le tableau suivant démontre l'écart entre l'obligation actuarielle et le passif inscrit aux livres du gouvernement pour les années 1987 et 1986.

Obligation actuarielle et passif inscrit aux livres du gouvernement pour les années financières terminées les 31 mars 1987 et 1986 (millions $)

	1987			1986		
Régime de retraite	**Obligation actuarielle**	**Passif inscrit**	**%**	**Obligation actuarielle**	**Passif inscrit**	**%**
RREGOP	7 696	5 582	73	6 762	4 906	73
Autres régimes	15 615	3 771	24	13 854	3 092	22
TOTAL	**23 311**	**9 353**	**40**	**20 616**	**7 998**	**39**

Le gouvernement a porté à ses livres, depuis le début du RREGOP, une partie importante de ses obligations envers ce régime, de sorte que le passif inscrit représente aux 31 mars 1987 et 1986, 73 % de ses obligations. Dans le cas des autres régimes, la proportion du passif inscrit par le gouvernement n'est que de 24 % au 31 mars 1987 et de 22 % au 31 mars 1986.

Le gouvernement n'a pas comptabilisé les obligations relatives aux services antérieurs rendus par les participants des régimes de retraite des fonctionnaires et des enseignants qui ont opté pour le RREGOP; il n'a pas tenu compte, non plus, des obligations découlant des crédits de rentes octroyés à certains retraités du secteur des affaires sociales ni de toutes celles au titre des intérêts depuis 1973. Ainsi s'explique le passif non inscrit envers le RREGOP.

Pour les régimes de retraite autres que le RREGOP, le passif non inscrit résulte essentiellement de la non-comptabilisation par le gouvernement, jusqu'en 1979, de sa contribution d'employeur et des intérêts s'y rapportant.

Le passif non inscrit pour les régimes de retraite se divise comme suit aux 31 mars 1987 et 1986:

	1987	1986
	(millions $)	
RREGOP	2 114	1 856
Autres régimes de retraite	11 844	10 762
Total	**13 958**	**12 618**

iii. Conciliation des obligations du gouvernement envers les régimes de retraite avec les obligations des régimes de retraite envers les participants

Les obligations du gouvernement envers les régimes de retraite, présentées en partie au passif et en partie en note complémentaire aux états financiers, se chiffrent à 20,6 milliards $ au 31 mars 1986. La Commission parlementaire du budget et de l'administration a fait état, à sa séance du 18 août 1987, d'obligations actuarielles de 22 milliards $ des régimes de retraite envers les participants.

Trois facteurs expliquent cet écart de 1,4 milliard $:

— Les obligations actuarielles des régimes de retraite envers leurs participants sont constituées des obligations du gouvernement envers tous les régimes et, pour le RREGOP, de la partie des obligations à la charge des employés;

— Des méthodes actuarielles différentes sont utilisées pour établir les obligations. Les obligations du gouvernement au 31 mars sont déterminées selon la méthode actuarielle de nivellement des cotisations. Toutefois, les obligations au 31 décembre 1985 dont a fait état la Commission parlementaire du budget et de l'administration ont été établies d'après la méthode actuarielle de répartition des prestations;

— L'utilisation, dans les états financiers du gouvernement, de données estimatives basées sur une évaluation actuarielle plus récente, a occasionné un ajustement.

Le tableau suivant fournit la conciliation des obligations envers les régimes de retraite selon les états financiers du gouvernement et les obligations dont il a été fait état en commission parlementaire.

	RREGOP	Autres	Total
	(milliards $)		
Obligations envers les régimes de retraite selon les états financiers du gouvernement au 31 mars 1986, basées sur la méthode actuarielle de nivellement des cotisations	6,8	13,8	20,6
Cotisations des employés déposées à la Caisse de dépôt et placement du Québec	4,5	—	4,5
Ajustement résultant de l'utilisation de données basées sur une évaluation actuarielle plus récente	(0,1)	1,3	1,2
	11,2	**15,1**	**26,3**
Différence résultant de l'application de la méthode actuarielle de répartition des prestations	(2,9)	(1,4)	(4,3)
Obligations des régimes de retraite envers leurs participants au 31 décembre 1985 selon les données dont il a été fait état en Commission parlementaire	**8,3**	**13,7**	**22,0**

d. Amortissement des obligations relatives aux services antérieurs

Les insuffisances actuarielles des régimes autres que le RREGOP sont amorties sur une période de 50 ans. Cet amortissement annuel imputé aux dépenses du gouvernement n'est cependant pas suffisant pour couvrir les intérêts sur le passif non inscrit pour les services antérieurs évalué à 6,8 milliards $ au 31 mars 1979 et à 11,8 milliards $ au 31 mars 1987. Selon les prévisions des actuaires de la CARRA, ce passif non inscrit continuera de s'accroître pour atteindre 39 milliards $ en l'an 2017 et, par la suite, diminuera pour être entièrement amorti en l'an 2029.

Dans une autre section de ce Rapport traitant de la réforme des conventions comptables du gouvernement, nous mentionnons que la convention comptable portant sur l'amortissement des insuffisances actuarielles ne permet pas une présentation complète et réelle du Compte des régimes de retraite au passif du gouvernement.

e. Présentation appropriée du Compte des régimes de retraite au passif du gouvernement

Les obligations du gouvernement envers ses régimes de retraite constituent un passif réel pour des services rendus antérieurement au 31 mars 1987 par les employés dans différents programmes du gouvernement.

Le gouvernement comptabilise une partie seulement de ses obligations envers les régimes de retraite; il fournit toutefois, dans une note complémentaire des états financiers, des renseignements quant à ses obligations globales.

Toutes les obligations du gouvernement qui découlent des régimes de retraite constituent de véritables éléments de son passif comme ses autres dettes et des mesures devraient donc être prises pour en compléter l'inscription au passif au lieu de les présenter seulement dans une note complémentaire aux états financiers, comme c'est le cas actuellement.

3. Intégralité des états financiers du gouvernement

L'intégralité est la caractéristique de l'information comptable qui assure que les états financiers contiennent toutes les données nécessaires à la présentation fidèle de la situation financière ainsi que des résultats de toutes les activités.

Depuis plusieurs années, nous soulevons, dans nos Rapports à l'Assemblée nationale, la question de l'intégralité des états financiers du gouvernement. À notre avis, les états financiers tels que publiés ne procurent pas une information financière globale des activités financières sous la responsabilité du gouvernement. Ils ne présentent pas un compte rendu complet de la nature et de l'étendue des activités et des ressources financières dont le gouvernement est responsable, y compris celles qui ont trait aux activités de ses organismes et de ses entreprises.

Les états financiers actuels du gouvernement présentent l'ensemble des opérations financières des entités dont les revenus sont versés au Fonds consolidé du revenu ou au Fonds des services de santé. Ils présentent également les opérations financières des entités dont le fonctionnement est assuré par des allocations prises à même les Fonds précités. Ces états financiers ne prennent pas en compte toutes les opérations à caractère commercial et gouvernemental des organismes et entreprises du gouvernement, ni celles des différents Fonds (spéciaux, renouvelables et en fiducie) administrés par le gouvernement et par ses organismes ou entreprises. Toutefois, le gouvernement comptabilise à leur valeur de consolidation ses placements en actions dans ses entreprises. Ce traitement comptable vient régler en partie la question de l'intégralité des états financiers du gouvernement en regard de ses entreprises.

Selon la nature et l'objet des organismes, des entreprises et des Fonds, le gouvernement pourrait envisager différents traitements comptables pour en arriver à présenter une information financière globale prenant en compte ces entités dans ses états financiers. Parmi les solutions à considérer, il y a la consolidation ou le cumul ainsi que l'enregistrement à la valeur de consolidation. Il pourrait être possible de décrire et de fournir un sommaire des actifs, passifs et soldes des différents Fonds dans une note complémentaire ou en annexe aux états financiers.

Nous avons constaté depuis quelques années, que certaines provinces canadiennes ont entrepris de présenter une information globale de leurs activités dans leurs états financiers annuels. Leur approche vise à s'assurer que les états financiers reflètent davantage les avoirs détenus et les obligations dont le gouvernement se rend responsable.

4. Délai de présentation des états financiers du gouvernement

La Loi sur l'administration financière exige que le ministre des Finances présente les Comptes publics à l'Assemblée nationale au plus tard le 31 décembre suivant la fin de l'année financière. Depuis plusieurs années, les Comptes publics, qui incluent les états financiers du gouvernement, ne sont déposés à l'Assemblée nationale que quelques jours avant l'ajournement de la session d'automne, vers la mi-décembre. La publication des états financiers à une date aussi éloignée de la fin de l'année financière, n'est pas de nature à en assurer toute l'utilité.

Les renseignements contenus dans les états financiers s'avèrent une source de référence à qui veut effectuer des évaluations et porter des jugements sur les activités et la gestion financière du gouvernement. Les états doivent être dressés le plus tôt

possible après la fin de l'année financière, et publiés dès que leur préparation est terminée. Il serait souhaitable que les états financiers soient déposés devant l'Assemblée nationale tôt après la reprise de ses travaux de la session d'automne.

5. Travaux de l'Institut Canadien des Comptables Agréés

L'Institut Canadien des Comptables Agréés (I.C.C.A.), par l'intermédiaire de son Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public, a poursuivi au cours de la dernière année ses travaux de recherche en comptabilité et en vérification.

Le mandat de ce Comité, institué en 1981, comprend l'étude des questions ayant trait à la théorie et à la pratique de la comptabilité et de la vérification dans les organismes du secteur public et la publication de sa propre initiative, de prises de position qu'il juge être dans le meilleur intérêt du public.

Le Comité n'a aucune autorité pour imposer aux gouvernements le respect des lignes directrices qu'il énonce dans ses prises de position. Cependant, on constate chez les gouvernements, leurs comptables et leurs vérificateurs, un désir grandissant de se conformer à ces recommandations.

Au cours de la dernière année, les principaux travaux du Comité sur la présentation de l'information financière des gouvernements ont été les suivants:

a. Prise de position sur les normes générales de présentation des états financiers des gouvernements

Le Comité a publié, en novembre 1986, sa prise de position sur les normes générales de présentation des états financiers des gouvernements. Cette prise de position en matière de comptabilité constitue le deuxième des trois projets retenus par le Comité pour établir un cadre en vue d'élaborer des principes comptables généralement reconnus et des normes de présentation de l'information financière convenant aux gouvernements, et de définir l'entité comptable couverte par leurs états financiers.

Le premier projet a déjà fait l'objet d'une prise de position de la part du Comité en novembre 1984. Il portait sur les « Objectifs des états financiers des gouvernements ». Ces objectifs ont trait au rôle des états financiers, à leur portée, à l'évaluation de la performance et du respect des autorisations législatives, à la présentation des activités financières et au compte rendu de l'état des finances.

Cette orientation de départ a donné lieu à une deuxième prise de position qui porte sur les normes générales de présentation des états financiers des gouvernements.

Cette prise de position, qui comprend 35 recommandations, traite principalement des sujets suivants:

— Les principes généraux de présentation de l'information;

— La présentation de l'état des finances du gouvernement;

— La présentation des activités financières des gouvernements;

— Le contrôle législatif et l'obligation de reddition de comptes.

Ainsi, les états financiers devraient communiquer aux utilisateurs une information pertinente, fiable, clairement exposée, en application continue et uniforme des règles de présentation. Ils devraient montrer l'état des finances et les résultats des activités du gouvernement, comparer les résultats réels avec les résultats prévus et indiquer si les deniers publics ont été gérés conformément aux autorisations législatives.

Le dernier projet est en voie d'élaboration. Nous le décrivons ci-après.

b. Projet concernant la définition du périmètre comptable des gouvernements, ainsi que la comptabilisation de leurs placements à long terme et celle des activités des organismes et des entreprises des gouvernements

Le Comité prépare actuellement des recommandations sur la définition du périmètre comptable couvert par les états financiers des gouvernements ainsi que des recommandations concernant la comptabilisation de leurs placements à long terme et celle des activités des organismes et des entreprises des gouvernements.

Ce document devrait constituer une ébauche de solution des problèmes reliés à l'intégralité et à la portée des états financiers, et ainsi appuyer nos remarques présentées à ce sujet dans un chapitre précédent.

c. Projet concernant la présentation des obligations au titre des régimes de retraite

Un projet en cours vise à formuler des recommandations sur la présentation des obligations au titre des régimes de retraite dans les états financiers des gouvernements.

L'I.C.C.A. a mis sur pied un groupe de travail mixte, formé de membres de son Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public et de membres de l'Institut Canadien des Actuaires. Ce groupe de travail a eu pour mandat de cerner, discuter et analyser les questions clés reliées à la présentation des obligations découlant des régimes de retraite, d'évaluer les différentes façons d'aborder les problèmes de présentation et de fournir les raisons qui appuient ses recommandations.

Parmi les sujets à l'étude, mentionnons le passif et la charge des régimes de retraite à prestations et à cotisations déterminées, les méthodes actuarielles à utiliser et l'évaluation de l'actif de la caisse de retraite; le groupe s'est aussi penché sur les hypothèses actuarielles à retenir, sur les gains et pertes actuariels et les modifications des hypothèses et du régime, et sur les renseignements à fournir.

À partir du rapport du groupe de travail, le Comité de l'I.C.C.A. a préparé un exposé-sondage préliminaire et l'a présenté pour fins de commentaires à certains membres de la profession comptable et actuarielle et à des gestionnaires des gouvernements. La cueillette de commentaires est en cours, de façon à permettre la présentation, au public, d'un exposé-sondage en février 1988.

d. Projet concernant la comptabilisation et la présentation de l'information financière relatif aux biens durables des administrations publiques

Un groupe d'étude a été constitué par l'I.C.C.A. à la demande du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public pour examiner la comptabilisation des biens durables par les gouvernements et l'information afférente à présenter dans leurs états financiers. Le groupe est à établir son plan de travail et à identifier les questions qui seront examinées.

e. Participation du vérificateur général du Québec

Comme par les années passées, le vérificateur général du Québec a appuyé les travaux de l'I.C.C.A. et plus particulièrement ceux du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public. Il a commenté les versions préliminaires et définitives des projets d'exposés-sondages publiés par le Comité.

Étant convaincus de la pertinence et de l'utilité de ces travaux, nous continuerons de leur porter une attention particulière.

6. Application de l'article 43.2 de la Loi sur le vérificateur général

Le deuxième alinéa de l'article 43 de la Loi sur le vérificateur général permet à ce dernier de faire, dans son Rapport annuel à l'Assemblée nationale, des commentaires qu'il juge appropriés sur la forme et le contenu des documents d'information financière, tels que les prévisions des dépenses et les Comptes publics, déposés devant celle-ci ou en commission parlementaire, comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

L'examen critique de la forme et du contenu de ces documents doit permettre au vérificateur général d'en évaluer la pertinence et l'utilité, compte tenu que les parlementaires ont besoin, pour exercer la surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics, d'informations valables, fiables et suffisantes.

Dans la section suivante de ce Rapport, on trouvera des commentaires sur la forme et le contenu des brochures portant respectivement sur les « États financiers du Québec » de l'année financière terminée le 31 mars 1986, et sur la « Synthèse des opérations financières » pour le trimestre terminé le 30 septembre 1986 — Budget 1986-1987.

Le vérificateur général entend poursuivre au cours des prochains mois l'examen critique des documents d'information financière déposés devant l'Assemblée nationale ou en commission.

7. Information financière publiée par le gouvernement en supplément aux Comptes publics annuels

Plusieurs documents d'information financière sont déposés, devant l'Assemblée nationale ou en commission, par les organismes publics et les organismes et entreprises du gouvernement. Le ministère des Finances publie de façon régulière certains documents financiers servant à informer, entre autres, les membres de l'Assemblée nationale et les investisseurs. Parmi les documents financiers déposés par ce ministère, nous avons examiné les suivants:

— « États financiers du Québec » de l'année financière terminée le 31 mars 1986;

— « Synthèse trimestrielle des opérations financières » du deuxième trimestre terminé le 30 septembre 1986 — Budget 1986-1987.

a. « États financiers du Québec » de l'année financière terminée le 31 mars 1986

Dans des récents Rapports à l'Assemblée nationale, le vérificateur général a mentionné certaines lacunes concernant la brochure intitulée « États financiers du Québec ».

Cette brochure est un sommaire des renseignements financiers publiés dans les Comptes publics du gouvernement du Québec. Elle contient, de plus, certaines statistiques financières des dernières années. Généralement, elle est déposée à l'Assemblée nationale quelques semaines avant la parution officielle des Comptes publics.

Les états financiers du gouvernement constituent un outil de reddition de comptes et acquièrent toute leur crédibilité lorsqu'ils sont accompagnés du rapport du vérificateur général qui assure au lecteur que l'information est présentée fidèlement. Il est essentiel que le lecteur sache clairement si les états financiers dont il prend connaissance ont été vérifiés et qu'il prenne connaissance du rapport du vérificateur général.

Compte tenu que la brochure reçoit une diffusion plus large que les Comptes publics et que les informations présentées dans ses tableaux correspondent aux états financiers du gouvernement de la même année financière, il serait souhaitable et approprié d'y retrouver le rapport que le vérificateur général a émis sur ces états financiers.

En l'absence du rapport du vérificateur, il faudrait indiquer clairement que les états financiers n'ont pas été vérifiés.

De plus, le texte des conventions comptables présenté dans la brochure du 31 mars 1986, à l'exception de celui des conventions qui ont été modifiées en juin 1986, ne correspond pas au texte officiel présenté dans les Comptes publics. Il ne contient que l'exposé du contrôleur des finances, apportant certaines précisions aux conventions comptables et des explications sur les postes de l'état de l'actif et du passif.

Également, les notes complémentaires aux états financiers ne correspondent pas intégralement à celles que l'on retrouve aux Comptes publics.

La publication incomplète des principales conventions comptables, l'omission de certaines notes complémentaires aux états financiers et l'absence du rapport du vérificateur général pourraient induire en erreur le lecteur des états financiers et donner lieu à une interprétation erronée de l'information qui y est présentée.

La brochure « États financiers du Québec » devrait contenir intégralement le texte adopté par le Conseil du trésor relativement aux conventions comptables ainsi que les notes complémentaires aux états financiers qui en sont une partie intégrante. Les notes complémentaires sont nécessaires à la présentation fidèle de l'état des finances et des résultats des activités du gouvernement et servent à clarifier et à expliquer les postes des états financiers.

La présentation des données financières pourrait être améliorée pour permettre aux lecteurs de comprendre et d'évaluer les tendances qui caractérisent les activités financières du gouvernement et de relever les écarts qui nécessitent des explications. Il serait utile d'incorporer une comparaison des prévisions initiales, autant pour les revenus que pour les dépenses, avec les résultats réels.

b. « Synthèse trimestrielle des opérations financières » du deuxième trimestre terminé le 30 septembre 1986 — Budget 1986-1987

La synthèse trimestrielle des opérations financières du gouvernement a été préparée, la première fois, pour le trimestre finissant le 30 juin 1977 et a subi des transformations importantes en 1978. Depuis, il n'y a pas eu de modifications majeures. Ce document supplémentaire contient des renseignements financiers utiles aux parlementaires et aux investisseurs dans la prise de décision et est produit à la fin de chacun des trois premiers trimestres. Il fournit un compte rendu de l'évolution des opérations financières et permet la comparaison avec les prévisions énoncées au Discours sur le budget et avec les prévisions révisées par le ministère des Finances.

Il est de pratique courante, pour les entités qui produisent des états financiers périodiques, d'indiquer de façon évidente qu'ils n'ont pas été vérifiés de sorte que le lecteur n'a pas à s'interroger sur l'intégralité, l'exactitude et la fidélité de la présentation des données financières. Pour éviter toute ambiguïté, les états financiers périodiques non vérifiés devraient être clairement désignés comme tels.

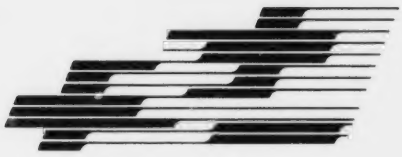
Notre analyse de la synthèse trimestrielle nous a permis de constater, encore cette année, qu'elle omet toujours de mentionner que les données financières y apparaissant n'ont pas été vérifiées par le vérificateur général.

De plus, on présente dans une colonne de l'état des opérations, des résultats financiers intitulés « résultats réels » de l'année antérieure. Ces résultats ont été redressés pour tenir compte des modifications aux conventions comptables appliquées depuis le 1er avril 1986. Ce fait devrait ressortir clairement à l'en-tête de l'état par un renvoi à la note spécifiant qu'il s'agit de résultats réels redressés. Le lecteur des états financiers périodiques, en l'absence d'indication à l'effet contraire, est en droit de penser que les conventions comptables suivies dans les états financiers annuels les plus récents sont demeurées inchangées.

Les synthèses trimestrielles, présentées avant le 31 mars 1987, contiennent une annexe intitulée « Les conventions comptables ». Cette annexe fournit en fait des explications sur la composition des postes des états financiers.

Afin d'assurer une compréhension adéquate des données publiées dans les synthèses trimestrielles, les conventions comptables adoptées par le Conseil du trésor devraient y être reproduites intégralement ou à tout le moins comporter une référence aux Comptes publics dans lesquels ces conventions sont déjà publiées. La présentation des conventions comptables dans les synthèses ne devrait pas prendre la forme d'explications des opérations financières du gouvernement.

Cette dernière lacune a été corrigée lors de l'émission de la synthèse du 30 juin 1987, couvrant le premier trimestre de l'année financière 1987-1988. Le ministère des Finances y présente intégralement en annexe les conventions comptables telles qu'adoptées par le Conseil du trésor.



Deuxième partie

Résultats de notre vérification

La présente partie du Rapport expose les résultats de notre vérification. Elle comprend des remarques et des commentaires sur:

— La vérification du gouvernement et de ses ministères;

— La vérification des fonds spéciaux et des fonds renouvelables administrés par le gouvernement du Québec;

— La vérification des organismes et des entreprises du gouvernement du Québec;

— Les vérifications intégrées se rapportant au ministère des Affaires culturelles, au ministère des Transports, à la Régie de l'assurance-maladie du Québec, à la Société d'habitation du Québec et à la Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR).

Nous avons obtenu tous les renseignements, rapports et explications demandés, et nous tenons à remercier les gestionnaires et les employés de leur concours.

Remarques et commentaires

La vérification du gouvernement et de ses ministères

I La vérification du gouvernement et de ses ministères

Mandat et portée de la vérification

Conformément à la Loi sur le vérificateur général, nous soumettons dans la présente section, les résultats de notre vérification en indiquant les irrégularités que nous avons constatées et qui, d'après nous, méritent d'être signalées. De façon générale, les remarques et les commentaires formulés ont été discutés avec les autorités concernées des ministères afin d'obtenir leur point de vue qui, lorsqu'il a été possible de le faire, est donné en contrepartie.

1. Communications

a. Déménagement du centre informatique du Bureau central de l'informatique

Au printemps 1987, le centre informatique du Bureau central de l'informatique (B.C.I.) du ministère des Communications déménageait de l'édifice qu'il occupait depuis de nombreuses années sur la rue Semple à Québec pour se reloger dans un édifice nouvellement acquis par la Société immobilière du Québec.

Afin d'établir si les décisions, qui ont conduit à ce déménagement, avaient été prises en temps utile à partir d'une planification rigoureuse fondée sur des informations fiables conformément à un souci d'économie et d'efficience, nous en avons examiné les circonstances et consulté les informations mises à la disposition du ministère des Communications, du Conseil du trésor et de la Société immobilière du Québec.

i. Historique

Les premières démarches relatives à l'agrandissement du centre de traitement informatique du 1601, rue Semple remontent à 1975. Jusqu'en 1976, le centre informatique était connu sous le nom de « centre de traitement électronique des données » (C.T.E.D.) et relevait du ministère des Finances. Au cours de la même année, la démarche fut élargie et le ministère des Communications recommanda au Conseil du trésor le regroupement et le réaménagement de trois centres informatiques, soit celui du Bureau central de l'informatique et ceux des ministères de l'Éducation et des Transports. En 1978, le Service études et recherche du ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement recommandait de reloger les centres dans un nouvel édifice spécifiquement construit à cette fin. Aucune décision en ce sens ne fut prise. Toutefois, de 1975 à 1985, l'espace disponible pour loger les équipements informatiques du C.T.E.D. (B.C.I.) a été augmenté sensiblement suite à des réaménagements et à l'abandon des services de saisie.

En juillet 1985, dans le cadre d'une opération visant à redresser la situation du centre informatique du B.C.I., le ministère des Communications préparait une étude démontrant l'opportunité de procéder au regroupement de tout le secteur technique du ministère et identifiait certains problèmes reliés à l'édifice abritant le centre informatique. Le ministère recommandait alors de quitter l'édifice de la rue Semple et de louer l'édifice du 1500, boulevard Charest Ouest, communément appelé l'édifice Chinic, pour y reloger l'ensemble de son secteur technique. Une demande était alors transmise à la Société immobilière du Québec.

Suite à cette demande, la Société immobilière du Québec (SIQ) procédait à une étude et, sur la base des besoins énoncés par le ministère des Communications, identifiait six solutions possibles.

Trois des solutions envisagées consistaient à construire des édifices sur des terrains appartenant à la SIQ, une autre visait la location de l'édifice Chinic réaménagé et les deux dernières suggéraient de rénover et de doubler ou de tripler la superficie de l'édifice de la rue Semple. La SIQ préconisait ces deux dernières solutions et rejetait celle de la location de l'édifice Chinic en raison du coût élevé des travaux d'aménagement d'un immeuble qui serait loué et de l'excédent d'espace que devrait absorber son parc immobilier.

En décembre 1985, le ministère des Communications rejetait les conclusions de l'étude de la SIQ en invoquant le caractère insuffisant de l'une des deux solutions préconisées et, quant à l'autre, ses délais de réalisation et les coûts qu'elle entraînerait.

En mars 1986, dans un mémoire au Conseil du trésor, le ministère mentionnait que le manque de puissance des équipements informatiques entraînait des pertes financières à la clientèle, que la salle des ordinateurs était inadéquate et insuffisamment protégée et que la productivité du personnel s'en trouvait réduite. Il invoquait l'urgence de procéder rapidement au relogement; la situation au centre de traitement était inquiétante, au dire du ministère, particulièrement en ce qu'elle n'offrait aucune possibilité d'expansion et qu'il était dans la quasi-impossibilité de recevoir les équipements informatiques dont la livraison était prévue pour juin 1986.

En juillet 1986, le Conseil du trésor, en réponse à la demande du ministère des Communications, autorisait le principe du relogement des secteurs de l'informatique et des communications du ministère dans l'édifice Chinic et autorisait à cet effet la SIQ à signer un bail de location, avec option d'achat, pour une durée de 25 ans.

En septembre 1986, les administrateurs de la SIQ demandaient à leur président de faire savoir aux autorités que c'était avec de sérieuses réticences, quant à la valeur des termes et conditions de la transaction, qu'ils donnaient suite à l'autorisation du Conseil du trésor. Cependant, suite à la décision du propriétaire d'accepter de vendre l'édifice, entre autres, en raison de l'existence d'un règlement de zonage n'en permettant pas la location aux fins envisagées, le Conseil d'administration de la SIQ, en octobre 1986, en autorisait l'achat.

La SIQ procédait, en décembre 1986, à l'achat de l'édifice Chinic. Selon les termes du contrat d'achat, elle s'engageait également à utiliser les services d'une firme de construction retenue par le vendeur pour la conception et la réalisation « clé en main » des travaux d'aménagement.

En janvier 1987, le ministère des Communications demandait au Conseil du trésor une approbation pour l'ajout de puissance pour les cinq prochaines années afin de satisfaire à des besoins exprimés. Le Conseil du trésor décidait de surseoir à sa décision et demandait au ministère des Communications de préciser ses besoins actuels et futurs de capacité de traitement, d'emmagasinage et de communication requis pour répondre à la demande de ses clients. Il lui demandait également une planification de l'évolution des besoins de puissance de tous les centres ministériels de traitement.

Le même mois, en janvier 1987, les travaux de réaménagement de l'édifice Chinic étaient entrepris et conduisaient, en avril 1987, au déménagement du centre de traitement de la rue Semple à l'édifice Chinic. Toutefois, au 15 octobre 1987, 130 des quelque 600 personnes que l'édifice doit éventuellement accueillir y avaient emménagé.

ii. Observations et commentaires

1. *Ministère des Communications*

Le B.C.I. évolue dans un secteur d'activités où la planification se complique par le fait qu'il ne peut pratiquement pas de lui-même contrôler les demandes externes auxquelles ses services doivent répondre. Il se doit quand même d'adopter des politiques appropriées pour la planification à court et à long termes des installations informatiques.

Le plan à court terme relatif aux changements à apporter aux installations informatiques doit être compatible avec le plan à long terme et la politique de l'organisation en matière d'informatique.

Le plan à long terme doit formuler des hypothèses relativement à l'évolution des exigences des clients et de la technologie et indiquer les diverses solutions possibles. Celles-ci peuvent comprendre, s'il y a lieu, l'acquisition ou la modification d'installations informatiques, les procédés d'utilisation et la détermination d'objectifs mesurables.

Comme le démontre l'historique des événements, le ministère des Communications n'a pas appliqué un tel processus au cours des dernières années. Il en est résulté une situation décrite en 1985 par des représentants du ministère même comme étant inquiétante et mettant en péril la possibilité du B.C.I. de remplir convenablement sa mission. Ce manque de planification s'est traduit au niveau des besoins en espaces par la quasi-impossibilité d'installer dans les locaux de la rue Semple, certains équipements déjà commandés et dont la livraison était prévue.

L'historique montre que, même si des démarches ont été entreprises il y a plus de 10 ans pour le relogement du centre de traitement informatique, le dossier n'a vraiment été réactivé qu'en 1985. Au cours de cette année, le principe de mise en oeuvre d'un plan de redressement du B.C.I. était adopté par le Conseil du trésor. L'objectif de ce plan visait à redonner un service de qualité aux ministères et organismes clients.

Le redressement de la situation des matériels et logiciels ne s'est donc pas alors inscrit dans un processus de planification rigoureux mais plutôt en réponse à la volonté gouvernementale de corriger une situation dégradée. Les carences des locaux du 1601, rue Semple, bien qu'ayant fait l'objet de représentations au cours des dernières années, ont été plus durement ressenties dans le cadre de l'implantation de ce plan de redressement. De plus, l'ajout d'équipements eut vite pour conséquence l'occupation de tout l'espace disponible dans la salle des ordinateurs.

Le ministère des Communications s'est opposé aux solutions proposées par la Société immobilière du Québec en faisant valoir que l'urgence de la situation ne pouvait s'accommoder de solutions à réaliser dans une période évaluée entre 12 et 24 mois et nécessitant le relogement temporaire d'une partie des effectifs du centre. Le ministère avait une préférence marquée pour l'édifice Chinic, situé à proximité du 1601, rue Semple et qui semblait répondre a priori aux besoins de relogement.

Cette urgence de relogement amenée par les carences du 1601, rue Semple a eu pour effet de précipiter le choix des solutions retenues.

Le ministère a reçu l'appui du Conseil du trésor pour justifier et faire autoriser son choix de louer l'édifice Chinic sans toutefois être préalablement parvenu à un consensus avec la Société immobilière du Québec sur le fait qu'il s'agissait là de l'option qui respectait le mieux les principes d'économie et d'efficience.

Le Conseil du trésor a cependant, en janvier 1987, reporté sa décision concernant la demande du B.C.I. pour un ajout de puissance et de capacité d'emmagasinage.

Bien que le manque d'espace de l'ancien centre de traitement ait été invoqué comme une des principales raisons du déménagement, aucune installation de nouvel équipement n'avait encore été faite en octobre 1987. Il en résulte un fort pourcentage d'inoccupation de l'espace disponible de la nouvelle salle d'ordinateurs.

■ **Recommandation**

Le ministère des Communications devrait se doter d'un processus de planification lui permettant d'avoir à la fois une vision à court et à long termes de ses besoins d'installations informatiques afin de favoriser une gestion économique et efficiente des ressources qui lui sont attribuées.

□ **Réaction du ministère des Communications**

« L'évolution des besoins de traitement de l'information des 47 ministères et organismes-clients de la Direction générale de l'informatique est dépendante de la fluctuation de leurs capacités d'investissement en matière de systèmes de traitement et de gestion de l'information électronique. Ces fluctuations sont provoquées par la disponibilité des crédits, les aléas du processus décisionnel, le développement des programmes sectoriels et les nouvelles législations ou réglementations.

Malgré tous les efforts consentis, le nombre d'intervenants dans le processus de planification et le cumul de leurs incertitudes n'ont pas permis à la Direction générale de l'informatique d'obtenir des données suffisamment précises pour assurer une planification efficace des besoins. Il s'agit donc d'une problématique gouvernementale que le Secrétariat du Conseil du trésor, en collaboration avec les ministères et organismes impliqués, dont le ministère des Communications, s'attachent actuellement à résoudre par la mise en oeuvre d'un processus de planification générale systématique et concertée.

Quant à l'espace disponible dans la salle des ordinateurs, il faut le situer dans une vision à long terme, répondant à une perspective planifiée (le précédent centre de la Direction générale de l'informatique a été situé dans la même bâtisse pendant plus de vingt ans) où l'on a considéré, non seulement la croissance des besoins internes, mais également la nécessité de pouvoir accueillir les ordinateurs d'autres ministères pour des fins permanentes ou de relève. Un dossier est actuellement en préparation pour réserver une partie importante de cette salle en vue de l'installation urgente d'un ordinateur de remplacement en cas de sinistre dans un autre centre informatique gouvernemental. »

2. *Conseil du trésor*

Malgré les objections de la Société immobilière du Québec et l'absence de réglementation prévoyant l'intervention du Conseil du trésor, celui-ci a autorisé le projet de location de l'édifice Chinic. Par ailleurs, il n'est pas intervenu par la suite dans le processus de décision de la SIQ en vue d'acquérir l'édifice plutôt que de le louer.

Il est à remarquer que le gouvernement aurait pu intervenir dans le processus décisionnel de la SIQ en se prévalant de certaines dispositions de la loi constitutive de la Société. Cette loi prévoit en effet que le gouvernement peut établir les règles concernant les appels d'offres, l'adjudication des contrats et les autres conditions nécessaires aux fins de l'accomplissement des objets et des mandats de la Société. De plus, il peut établir un montant au-delà duquel la Société ne peut acquérir un immeuble sans son autorisation.

■ **Recommandation**

Le Conseil du trésor devrait s'assurer que ses interventions sont compatibles avec les rôles et responsabilités des institutions gouvernementales concernées.

□ Réaction du Secrétariat du Conseil du trésor

« ... Le ministère des Communications, compte tenu du rôle traditionnel du Conseil du trésor en matière administrative et financière, a voulu que le Conseil agisse comme arbitre pour trancher la divergence d'opinions qui existait entre le ministère et la SIQ. Le Conseil du trésor, en accord avec le ministre responsable de la SIQ, a voulu se prononcer principalement sur le principe du relogement et de façon corollaire sur le projet de location qui était présenté. Il revenait par la suite à la SIQ de décider si l'édifice devait être loué ou acheté et c'est la raison pour laquelle la décision quant à l'acquisition n'avait pas à être prise par le Conseil du trésor. D'ailleurs, selon la loi constitutive de la Société et selon la réglementation qui lui est actuellement applicable, les décisions de la Société d'acheter ou de louer un immeuble particulier ne requièrent pas l'autorisation du Conseil des ministres ou du Conseil du trésor... »

3. *Société immobilière du Québec*

Tel que relaté précédemment, la SIQ a procédé à l'achat de l'édifice Chinic. Cependant, cet achat s'est effectué sans que la Société eût fait la preuve qu'il s'agissait là de la solution la plus économique et la plus efficiente d'autant plus que ses études avaient déjà démontré que la location de l'édifice ne respectait pas ces critères.

■ Conclusion

La Société immobilière du Québec aurait dû, dans le présent dossier, prendre les mesures lui permettant de s'acquitter du mandat que lui confère sa loi constitutive de la façon qu'elle jugeait la plus économique et la plus efficiente.

□ Réaction de la Société immobilière du Québec

« Avant de faire cette acquisition, en décembre 1986, la SIQ a procédé aux évaluations de même qu'elle a pris les mesures nécessaires de façon à accomplir son mandat de la manière la plus économique et la plus efficiente.

Par la suite, la SIQ n'a pas hésité à prendre ses responsabilités et à décider d'acquérir l'immeuble plutôt que de le louer.

De fait, le prix locatif unitaire se situe en bas non seulement du prix payé antérieurement par le client dans l'immeuble désuet de la rue Semple, mais également des prix comparables du marché pour une telle construction. »

◀ Commentaire à la réaction de la Société immobilière du Québec

La SIQ a effectivement procédé, en octobre et novembre 1986, aux estimations des coûts d'acquisition de l'édifice Chinic et a pris des mesures de façon à rentabiliser le projet. Toutefois, suite à l'autorisation donnée par le Conseil du trésor de louer l'édifice Chinic, son intervention s'est limitée à ce projet précis et elle n'a considéré aucune autre solution.

La SIQ allègue que le prix locatif unitaire de l'édifice Chinic est compétitif. Toutefois, il faut considérer le coût d'occupation de tout l'édifice de sorte que ce n'est que lorsque l'édifice sera entièrement occupé qu'il sera possible de comparer le coût locatif de l'édifice Chinic avec celui des locaux préalablement occupés par les employés et les équipements qui auront été relogés dans cet édifice.

b. Bureau central de l'informatique (B.C.I.)

Contrôles en milieu informatique

L'examen et l'évaluation des contrôles en milieu informatique au Bureau central de l'informatique (B.C.I.) nous ont permis de constater à nouveau cette année le non-respect de certaines normes gouvernementales et le manque de rigueur des contrôles d'accès aux ressources informatiques.

1. *Plan de relève*

En tant que fournisseur de services informatiques, le B.C.I. doit observer les normes en informatique du gouvernement qui prévoient, entre autres, de garantir la non-interruption des travaux informatiques de l'organisme client.

Le B.C.I. a entrepris, au cours de l'exercice 1986-1987, l'élaboration d'un plan de relève mais ne l'avait pas terminée en date de notre vérification.

■ Recommandation

Le B.C.I. devrait poursuivre l'élaboration de son plan de relève informatique afin de le rendre opérationnel dans les meilleurs délais.

□ Réaction du ministère

« *La Direction générale de l'informatique négocie actuellement une entente de relève réciproque avec un autre centre informatique gouvernemental. Elle effectuera des tests de relève dans ce centre au cours de l'automne* 1987. *Une deuxième phase pour le plan de relève sera entreprise au début de* 1988 *afin d'identifier les systèmes ministériels essentiels qui doivent faire l'objet d'une relève. La Direction générale de l'informatique procédera ensuite à l'implantation de l'infrastructure de relève conformément aux orientations gouvernementales qui seront prises en cette matière au cours de* 1988. »

2. *Contrôles d'accès aux ressources informatiques*

La gestion des codes d'identification et des droits d'accès aux ressources informatiques est déficiente. Cette gestion n'assure pas la révocation ou la modification systématique des codes d'identification et des droits d'accès aux ressources informatiques lors de mouvements de personnel, ni une protection adéquate de toutes les ressources informatiques à l'égard des accès non justifiés.

■ Recommandation

Des mesures devraient être prises afin d'assurer que les droits d'accès accordés correspondent en tout temps aux tâches et responsabilités de leurs détenteurs.

□ Réaction du ministère

« *Des mécanismes de contrôle et des outils de suivi ont été développés et leur implantation auprès des divers intervenants sera effectuée au cours de l'automne* 1987. »

3. Mise en production des programmes d'applications

Les programmes d'applications sont un ensemble ordonné d'opérations visant à produire des résultats donnés. Leur mise en production et leurs modifications doivent être assujetties à un mécanisme prévoyant les autorisations requises. Les mécanismes en place au B.C.I. ne fournissent pas cette garantie.

■ Recommandation

Des mécanismes devraient être implantés de façon à garantir que la mise en production des programmes d'applications et leurs modifications soient dûment autorisées.

□ Réaction du ministère

« Un mécanisme de mise en production des applications a déjà été implanté pour corriger la situation. Toutefois une procédure de gestion à l'intention des usagers devra être implantée pour assurer le respect de ce mécanisme de leur part. »

4. Gestion des formulaires

Des formulaires permettent aux usagers du B.C.I., de lui demander certains enregistrements, modifications ou accès à des ressources informatiques.

Ces formulaires ne sont pas toujours complétés adéquatement et les contrôles entourant leur gestion ne fournissent pas l'assurance que seules les demandes d'enregistrements, de modifications ou d'accès approuvées par le client soient effectuées.

■ Recommandation

Le B.C.I. devrait utiliser un processus d'autorisation en vue d'assurer que les enregistrements, les modifications ou les accès à des ressources informatiques ne puissent être sollicités que par le personnel dûment autorisé.

□ Réaction du ministère

« Le processus d'autorisation approprié a été développé et implanté. Le contrôle de son application sera renforcé afin d'en assurer le respect. »

2. Éducation

a. Contrôles en milieu informatique

Notre évaluation des contrôles en milieu informatique, dans la plupart des centres de responsabilité du ministère, a fait ressortir un manque de rigueur dans l'accessibilité aux données et aux programmes informatiques. Ainsi, des éléments portant à conséquence peuvent être l'objet d'interventions non autorisées dont la détection a posteriori n'est pas assurée. Nous mentionnons ci-après les principales causes qui rendent les contrôles d'accès perméables.

i. Gestion des codes d'identification

Le ministère implante graduellement dans ses centres de responsabilité un logiciel de contrôle d'accès.

Dans les centres où le logiciel n'est pas en place, l'attribution ou la modification des codes d'identification est placée sous l'autorité de plusieurs personnes augmentant ainsi le risque que des codes d'identification soient utilisés sans les autorisations requises.

ii. Protection des données

Les responsables de l'entretien des programmes informatiques ont accès aux données traitées par ceux-ci. Ce double accès fait en sorte qu'il y a incompatibilité entre les tâches, puisqu'une même personne pourrait modifier à la fois les programmes et les données d'une application. De plus, cette situation pourrait permettre aux responsables de l'entretien de tester les programmes à même les données réelles. Ces possibilités sont susceptibles de compromettre l'intégrité du contenu des bases de données.

■ Recommandation

Le ministère devrait s'assurer que seules les personnes dont les responsabilités le justifient aient accès à l'ordinateur, aux données et aux programmes informatiques.

□ Réaction du ministère

« *Des correctifs ont été apportés et seulement les employés dont les responsabilités le justifient ont maintenant ce privilège. Cependant, à la fin de son implantation, le logiciel de sécurité* TOP SECRET *contrôlera tous les accès reliés au code* TSO.

Une norme sur les identificateurs est en préparation. Cette norme permettra d'identifier les fichiers de production et de test. La séparation des tâches, l'élaboration des règles d'accès se termineront avec l'implantation de TOP SECRET. *Ces mesures contribueront à régulariser la situation.* »

b. Protocole d'entente

La Direction des cours par correspondance du ministère a conclu, en octobre 1985, une entente avec le Fonds renouvelable des publications gouvernementales administré par le ministère des Communications. Par cette entente, le ministère verse au Fonds les recettes provenant de l'inscription aux divers cours par correspondance et de la vente de matériel didactique y afférent. Par la suite, le Fonds défraie à même ces recettes le coût d'impression du matériel didactique.

Cette pratique amène un non-enregistrement de revenus et de dépenses au Fonds consolidé du revenu et permet d'éviter la demande de crédits budgétaires pour les dépenses d'impression du matériel didactique.

Du début de l'entente au 31 mars 1987, des recettes totalisant près de 1,5 M$ n'ont pas été versées au Fonds consolidé du revenu et des dépenses de 1,1 M$ n'ont pas été imputées aux crédits budgétaires du ministère, ces opérations ayant transité par le Fonds renouvelable.

Le ministère ne respecte pas les dispositions de la Loi sur l'administration financière et le Règlement sur l'administration des revenus et des recettes du gouvernement. Ces dispositions prévoient que les recettes sont versées au crédit du ministre des Finances et que le paiement de deniers publics se fait à même le Fonds consolidé du revenu.

■ Recommandation

Le ministère devrait se conformer aux dispositions de la Loi sur l'administration financière et à celles du Règlement sur l'administration des revenus et recettes du gouvernement.

□ Réaction du ministère

« *Depuis 1981, la Direction des cours par correspondance connaît une croissance de clientèle extrêmement rapide. Au printemps 1985, faute de ressources suffisantes pour l'impression et l'acquisition de matériel didactique, cette Direction a dû limiter son rythme de croissance et son offre de services à la clientèle.*

Suite à des discussions avec des responsables au Secrétariat du Conseil du trésor, il fut alors convenu que la solution la plus appropriée à ce problème serait que cette Direction utilise le Fonds renouvelable des publications gouvernementales pour l'impression de ses documents. À ce moment, le Secrétariat nous a signalé que, puisque le Fonds renouvelable des publications gouvernementales était déjà autorisé par décret à gérer les publications gouvernementales, le ministère de l'Éducation n'avait pas à soumettre une demande à cet effet au Conseil du trésor. Toujours selon le Secrétariat, le ministère n'avait qu'à conclure une entente avec la Direction générale des publications gouvernementales pour que la Direction des cours par correspondance puisse utiliser le Fonds renouvelable.

Le ministère se conformera à la recommandation du vérificateur général. Le ministère procédera à une révision complète de l'entente signée avec le Fonds renouvelable des publications gouvernementales et s'assurera d'obtenir, du Conseil du trésor, les autorisations requises pour sa mise en application afin qu'elle soit conforme aux dispositions de la Loi sur l'administration financière et à celles du Règlement sur l'administration des revenus et recettes du gouvernement. »

3. Environnement

Assainissement des eaux — Admissibilité des coûts des travaux réalisés

Lors de nos travaux de vérification de l'année financière 1986-1987, nous avons procédé à un suivi des recommandations formulées à nos quatre derniers Rapports à l'Assemblée nationale (1983: p. 71-75; 1984: p. 38-41; 1985: p. 63-66; 1986: p. 46-48). En règle générale, le ministère ne s'assurait pas de l'admissibilité des coûts des travaux réalisés dans le cadre de chaque projet d'assainissement.

Au 31 mars 1987, les engagements du gouvernement du Québec à l'égard du remboursement du capital des dettes contractées par les municipalités et par la Société québécoise d'assainissement des eaux (S.Q.A.E.), pour le financement de leurs travaux d'assainissement des eaux, se chiffrent à 1,7 milliard $. De plus, nous estimons que la participation gouvernementale au remboursement du capital des dettes à contracter pour des travaux à effectuer en vertu de conventions déjà conclues avec les municipalités, atteindra au moins 1,6 milliard $. À ces sommes doivent s'ajouter les intérêts que le gouvernement s'est également engagé à assumer.

Le ministère a instauré au cours des dernières années certains mécanismes de contrôle. Il doit attester l'admissibilité des travaux prévus aux plans et devis, obtenir du maître d'oeuvre un état certifié de l'admissibilité des coûts des travaux réalisés et effectuer a posteriori une vérification de l'admissibilité de ces coûts.

Au 31 mars 1987, l'application de ces contrôles n'était pas complète. Le ministère n'était pas en mesure de se prononcer sur la conformité des coûts des travaux réalisés avec les critères d'admissibilité.

Toutefois, il était à terminer la vérification de l'admissibilité des coûts auprès de certaines municipalités maîtres d'oeuvre. Il a également amorcé le processus de vérification de quelques projets dont la S.Q.A.E. et la Communauté urbaine de Montréal sont maîtres d'oeuvre. Les conclusions de ces vérifications n'étaient pas encore connues à la date de notre vérification.

■ Recommandation

Le ministère devrait poursuivre ses efforts afin d'exercer un contrôle rigoureux sur l'admissibilité des coûts des travaux.

□ Réaction du ministère

« Pour statuer sur l'admissibilité des coûts des ouvrages, le ministère intervient de trois façons différentes:

a) Tout d'abord, le ministère statue sur l'admissibilité des travaux prévus aux plans et devis et aux directives de changements. Cette étape s'applique aussi bien à la S.Q.A.E. *qu'aux municipalités maîtres d'oeuvre.*

b) Ensuite, le ministère obtient une attestation provisoire de la part du maître d'oeuvre (S.Q.A.E. *ou municipalités) à l'effet que les coûts des ouvrages réalisés portent sur des ouvrages déjà déclarés admissibles et que la participation gouvernementale a été établie conformément aux normes du cadre de gestion et aux ententes. Cette attestation est corroborée avec les données disponibles au ministère.*

c) La dernière étape consiste en une vérification des coûts par le ministère ou par une firme externe. Celle-ci porte sur l'examen des pièces justificatives et permet de statuer de façon définitive sur l'admissibilité des coûts des ouvrages.

Concernant cette dernière étape, nous avons concentré nos efforts, jusqu'à tout récemment, sur des projets dont les municipalités sont maîtres d'oeuvre compte tenu des ressources limitées dont nous disposions.

Dans le cas de la S.Q.A.E., nous avons jugé que cette vérification pouvait être différée puisque nous avions une assurance raisonnable quant à l'existence de contrôles internes appropriés portant sur les coûts des projets et la facturation de la participation gouvernementale. Nonobstant ceci, un mandat de vérification externe est en voie de réalisation pour 10 projets.

Dans le cas de la C.U.M., un mandat a aussi été accordé à une firme externe et les résultats seront connus d'ici la mi-décembre 1987.

Dans le cas des municipalités maîtres d'oeuvre, des vérifications portant notamment sur l'admissibilité du coût des travaux sont effectuées pour la partie des travaux ayant fait l'objet d'un emprunt. Toutefois, la conformité aux normes du cadre de gestion et aux ententes ne peut être établie de façon définitive avant la fin du projet. »

4. Finances

Contrôles en milieu informatique de SYGBEC

Le système informatisé de gestion budgétaire et comptable du gouvernement (SYGBEC) est placé sous la responsabilité du contrôleur des finances. Il en assure le développement, l'entretien et l'exploitation. Ce système est relié à un réseau d'écrans cathodiques (TÉLÉ-SYGBEC) permettant aux usagers la transmission des données budgétaires et comptables à un ordinateur central. Un logiciel spécialisé assure la protection des programmes et des fichiers alors que l'accès aux transactions est contrôlé par un système de sécurité propre à SYGBEC. Notre examen de l'environnement et de certaines applications informatiques de SYGBEC a révélé les faiblesses suivantes:

i. Contrôles d'accès aux ressources informatiques

1. *Système informatique* SYGBEC

Comme mentionné à notre Rapport de l'an dernier (p: 49), la gestion des codes d'identification et des droits d'accès aux ressources informatiques est déficiente. Cette gestion n'assure pas la révocation ou la modification systématique des codes d'identification et des droits d'accès aux ressources informatiques lors de mouvements de personnel. Elle ne permet pas également une protection adéquate de toutes les ressources informatiques contre des accès non justifiés.

2. *Réseau d'écrans cathodiques* TÉLÉ-SYGBEC

Le système de sécurité contrôlant l'accès aux transactions par l'intermédiaire du réseau d'écrans cathodiques TÉLÉ-SYGBEC est inadéquat. Les contrôles ne permettent pas la prévention et la détection des accès non autorisés, pouvant conduire à l'enregistrement indu de données au système SYGBEC.

■ Recommandation

Le contrôleur des finances devrait mettre en place des procédés lui permettant d'exercer une gestion efficace des codes d'identification et des droits d'accès et d'assurer la compatibilité des accès autorisés avec les tâches des utilisateurs.

□ Réaction du contrôleur des finances

« Nous sommes à réviser nos procédures concernant les droits d'accès et nous tiendrons compte des recommandations formulées à cet égard.

Il ne serait pas justifié et rentable de modifier l'approche actuelle en matière de sécurité, sur les fonctions opérations bancaires, revenus et SYGDET, *dans l'optique d'une conversion de ces applications du logiciel de télécommunications* INTERCOMM *à* CICS.

Cependant, cette conversion se fait au rythme des ressources disponibles quoiqu'elle demeure prioritaire pour le Contrôleur des finances. »

ii. Normes en informatique

1. *Coordonnateur de la sécurité*

Une des normes en informatique au gouvernement du Québec exige de nommer un coordonnateur responsable de la sécurité informatique au niveau de chaque service informatique et de définir ses attributions.

Au moment de notre vérification, ce coordonnateur n'avait pas été nommé au contrôleur des finances.

■ Recommandation

En conformité avec les normes en vigueur, un responsable de la coordination de la sécurité devrait être nommé afin d'assurer de façon efficace, la protection des biens et des systèmes informatiques.

□ Réaction du contrôleur des finances

« La protection des biens et des systèmes informatiques est assurée par plusieurs personnes, notamment les chefs de service concernés.

Afin d'assurer une plus grande coordination en ce domaine, nous avons procédé à la nomination d'un coordonnateur. »

2. *Plan de relève des travaux essentiels*

Les mêmes normes en informatique stipulent notamment que « ...chaque service informatique doit établir et maintenir, de façon constante, une capacité de relève de ses applications et opérations essentielles au centre de relève gouvernemental. La relève a pour but d'assurer la continuité du fonctionnement des systèmes essentiels durant un arrêt prolongé... ».

L'impression des chèques émis dans le cadre du système de la gestion de la dette publique a été identifiée comme une opération essentielle et a été incluse au plan de relève informatique. Toutefois, la continuité des opérations de ce système ne pourrait être assurée dans les cas de force majeure.

■ Recommandation

Le contrôleur des finances devrait s'assurer que les objectifs visés par le plan de relève informatique soient atteints.

□ Réaction du contrôleur des finances

« Seulement l'impression des chèques relatifs aux intérêts sur les obligations d'épargne sont inclus au plan de relève de SYGDET. *La possibilité de succès informatique de ce plan de relève a été vérifiée et fonctionne.*

Cependant, en cas de force majeure, il appert que la relève devra s'exercer sur une multitude d'opérations. Cet aspect n'est pas couvert dans l'actuel plan de relève et nous en étudierons la problématique. »

iii. Directives du contrôleur des finances

Le contrôleur des finances a élaboré et mis en place des normes et procédés destinés aux directions de la comptabilité qui sont sous sa responsabilité au sein des ministères et des organismes du gouvernement.

Nous avons constaté, dans certaines directions de la comptabilité et dans certains bureaux régionaux où la saisie de l'information a été déléguée au ministère, un manque de rigueur dans l'application des directives portant, entre autres, sur la conciliation des données et le contrôle des rejets, la sécurité du réseau d'écrans cathodiques TÉLÉ-SYGBEC et la saisie des données.

Ce manque de rigueur amoindrit les contrôles devant être exercés.

■ Recommandation

Le contrôleur des finances devrait s'assurer de l'application des directives et régulariser la situation.

□ Réaction du contrôleur des finances

« Nous sommes d'accord pour resserrer les contrôles cependant nous sommes également à réviser certaines directives. »

5. Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu

En 1986-1987, les dépenses du programme de prestations d'aide sociale, visant à assurer à tout ménage un revenu fondé sur la différence entre ses ressources et ses besoins essentiels, ont été de 2,2 milliards $, soit 21 M$ de moins que l'année précédente.

Pour traiter les données relatives aux bénéficiaires, le ministère utilise un système informatique auquel on peut accéder à partir de terminaux situés, entre autres, dans les Centres-Travail-Québec (C.T.Q.). Les principaux moyens de contrôle de ce système reposent sur la sécurité d'accès au réseau de télétraitement des données et sur l'ensemble des normes et procédés administratifs visant l'autorisation, l'exactitude et l'intégralité des transactions traitées.

Ces normes et procédés sont appliqués par les C.T.Q. qui sont responsables de l'admissibilité et du maintien de l'aide aux bénéficiaires.

a. Versement des prestations d'aide sociale

Nos trois derniers Rapports à l'Assemblée nationale (1984: p. 47; 1985: p. 73; 1986: p. 50) faisaient état de faiblesses dans l'enregistrement des transactions. Nous recommandions alors au ministère de mettre en application la conciliation quotidienne prévue à sa règle administrative aux fins d'assurer l'intégralité des transactions traitées.

Bien que la structure opérationnelle mise en place assure un contrôle sur la qualité des transactions, nous avons constaté de nouveau que la conciliation quotidienne prévue à la norme administrative n'a pas été mise en application dans l'ensemble des C.T.Q. Cette conciliation permet d'assurer l'intégralité de l'enregistrement des transactions.

Le ministère, considérant que le procédé de conciliation journalière qu'il avait approuvé provoquait certaines lourdeurs administratives, a entrepris des études pour résoudre ce problème.

■ Recommandation

Le ministère devrait intensifier ses efforts afin d'identifier et de mettre en place des moyens qui lui fournissent l'assurance que les transactions d'aide sociale sont intégrales.

□ Réaction du ministère

« Le ministère a effectivement entrepris, au cours du présent exercice, des démarches visant à solutionner ce problème. L'approche adoptée s'inscrit cependant dans un contexte plus global de contrôle. À court terme, le ministère a entrepris l'implantation du « projet d'amélioration du support informatique au réseau » (P.A.S.I.R.). En plus de simplifier et de rationaliser le traitement des demandes, des mesures de sécurité et de contrôle seront développées et implantées de manière à satisfaire aux normes de contrôle requises.

À long terme, le ministère a défini les orientations en matière de contrôle à être implanté dans le cadre d'une refonte globale, lesquelles rejoignent les objectifs de contrôle proposés suite à une étude de la vérification interne. »

b. Trop-versés d'aide sociale

Au 31 mars 1987, les trop-versés d'aide sociale concernaient environ 128 500 bénéficiaires pour un total de 202 M$ à recouvrer, soit une augmentation de 35 M$ par rapport à l'année antérieure.

Nous avons constaté que les faiblesses de recouvrement mentionnées à nos deux derniers Rapports à l'Assemblée nationale (1985: p. 74; 1986: p. 50) n'avaient pas été corrigées.

Notre vérification nous a de nouveau démontré que les modalités de recouvrement des créances, prévues au règlement sur l'aide sociale, n'étaient pas intégralement respectées. Entre l'établissement de la créance, son inscription et l'amorce des mécanismes de perception auprès des débiteurs, il s'écoule un laps de temps qui a pour conséquence de retarder le recouvrement de ces comptes et d'en compromettre d'autant les possibilités de perception.

Le ministère, dans un effort de rationalisation, a engagé des conseillers externes pour réviser en profondeur le processus de recouvrement. Au moment de notre vérification, les résultats de cette étude n'étaient pas encore connus.

■ Recommandation

Le ministère devrait poursuivre ses démarches de rationalisation du processus de recouvrement des créances.

□ Réaction du ministère

« Au cours de la présente année, le ministère a amorcé une révision complète de l'activité recouvrement. Nos préoccupations concernaient les orientations, les politiques générales et spécifiques requises. Il reste toutefois à poursuivre l'analyse de certains aspects de la problématique de façon à identifier adéquatement les actions administratives requises afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience du recouvrement.

Un guide d'intervention est en voie d'élaboration en ce qui a trait au premier niveau d'intervention (agent d'aide socio-économique) lequel précise les modalités d'établissement des réclamations et les démarches à entreprendre pour recouvrer le montant.

Une expérience pilote dans quelques C.T.Q. est actuellement en cours impliquant l'utilisation de micro-ordinateurs lesquels faciliteront, entre autres, l'établissement de la réclamation et la rapidité d'intervention auprès des débiteurs. »

6. Revenu

a. Identification, analyse et règlement des comptes créditeurs

Les comptes à recevoir du ministère comprennent quelque 50 M$ de comptes présentant des soldes créditeurs pour 93 000 contribuables ou mandataires. L'identification, l'analyse et le règlement de ces comptes sont réalisés à l'aide de listes ou d'états de compte émis par les différents systèmes informatiques du ministère.

Notre examen de ces documents, des procédés administratifs et des systèmes informatiques nous a permis de constater ce qui suit:

— Les particularités des systèmes informatiques afférents à l'impôt des particuliers et à l'impôt des corporations ne permettent pas l'identification intégrale des comptes créditeurs, puisque certaines remises sont assimilées à des revenus;

— Les documents de gestion fournis par les systèmes ne permettent pas un règlement efficient de ces comptes, car les informations requises sont intégrées à des listes servant à d'autres fins;

— Les travaux d'analyse effectués par le ministère ne permettent pas un règlement satisfaisant à l'intérieur de délais raisonnables. Ainsi, 18 700 comptes au montant total de 5,4 M$ présentaient un solde créditeur depuis plus de 21 mois. Parmi ces comptes, certains étaient en attente de cotisation, tandis que d'autres provenaient de mauvaises imputations ou représentaient des dettes envers les contribuables et mandataires.

■ **Recommandation**

Le ministère devrait se doter des moyens lui permettant d'identifier, d'analyser et de régler, à l'intérieur d'un délai raisonnable, ses comptes à recevoir présentant un solde créditeur.

□ **Réaction du ministère**

« *Le ministère reconnaît l'importance de se doter de meilleurs moyens de gérer les comptes créditeurs. Ces moyens pourront être mis en place lors de l'implantation du nouveau plan comptable.*

D'ici là, le ministère croit que des améliorations pourront être apportées. Toutefois, il n'apparaît pas approprié de consacrer immédiatement des efforts trop considérables à apporter ces améliorations à la veille de l'implantation d'un nouveau plan comptable mis au point dans le cadre de la refonte des systèmes. »

b. Processus de cotisation des revenus des particuliers

Nous avons effectué au cours de la dernière année un suivi des recommandations formulées à nos cinq Rapports antérieurs à l'Assemblée nationale (1982: p. 79; 1983: p. 89-90; 1984: p. 48; 1985: p. 79-81; 1986: p. 55-56). Bien que le ministère ait instauré certains mécanismes de contrôle au cours des dernières années, les lacunes relevées nous permettent de conclure, pour la sixième année consécutive, à l'insuffisance des contrôles exercés sur le processus de cotisation des revenus des particuliers.

Dans ce processus, les déclarations de revenus font l'objet d'un traitement informatisé. En plus de ce traitement, des déclarations sont sélectionnées d'après des critères particuliers pour un examen visuel selon les directives de cotisation établies par le ministère.

i. Règles de validation

Nous constatons toujours l'absence de règles de validation concernant certaines dispositions législatives. L'admissibilité à certaines déductions ou exemptions n'est pas vérifiée bien que les données soient disponibles au ministère.

ii. Examen visuel

De façon générale, les directives portant sur l'examen visuel des déclarations des revenus des particuliers contiennent suffisamment de points de vérification pour que le ministère ait l'assurance raisonnable de l'intégralité et de l'exactitude des informations inscrites.

Cependant, afin de respecter ses échéanciers, le ministère a annulé, pour une deuxième année consécutive, plus de la moitié de ses critères de sélection sur 25 % des déclarations à traiter. Il a également reporté à une date ultérieure l'examen visuel de certaines déclarations sélectionnées (déclarations codées « à revoir »).

Le tableau suivant indique notamment le nombre de déclarations cotisées, celles d'entre elles qui ont été sélectionnées et, par la suite, examinées. L'expérience passée a démontré qu'environ 16 % des déclarations codées « à revoir » ont fait l'objet d'un examen subséquent.

Déclarations	1986	1985	1984	1983
Cotisées	4 001 000	3 849 000	3 798 000	3 701 000
Soumises à tous les critères de sélection	75 %	75 %	100 %	100 %
Sélectionnées pour fins d'examen visuel	495 000	330 000	445 000	716 000
Examinées visuellement	420 000	261 000	328 000	628 000
Codées « à revoir »	(75 000)	(69 000)	(117 000)	(88 000)
Codées « à revoir » examinées subséquemment	—	21 000	1 000	21 000

De plus, le rapport du Service du contrôle de la qualité du ministère portant sur l'année d'imposition 1986 fait état d'un pourcentage élevé d'erreurs dans les déclarations d'impôt annuelles. La majorité des déclarations examinées par ce Service n'étaient pas assujetties à un critère de sélection pour fins d'examen visuel, de telle sorte que les erreurs qu'elles contenaient ne pouvaient être détectées au moment de la cotisation.

■ Recommandation

Le ministère devrait développer de nouveaux contrôles programmés pour remédier à l'absence d'examen visuel pour la majorité des déclarations. Il devrait également examiner toutes les déclarations sélectionnées afin d'assurer une meilleure qualité de la cotisation.

□ **Réaction du ministère**

« Le ministère du Revenu est constamment à la recherche d'un juste équilibre entre les besoins de vérification, les rendements à en tirer et les ressources qui sont disponibles. À ce chapitre, le ministère a le sentiment de maintenir une bonne performance. De plus, depuis quelques années déjà, le ministère a mis sur pied des programmes spéciaux de récupération. Ces programmes permettent de réviser un nombre considérable de déclarations déjà cotisées. Enfin, on peut souligner l'augmentation en 1986 du nombre de déclarations ayant fait l'objet d'un examen visuel. »

c. Cotisation des revenus des corporations

i. Examen visuel

Nous reprenons le commentaire formulé à nos Rapports des cinq dernières années relativement à l'examen visuel des cotisations des revenus des corporations (1982: p. 80; 1983: p. 90-91; 1984: p. 48-49; 1985: p. 78; 1986: p. 56).

Selon les objectifs du ministère, l'examen visuel des déclarations des revenus des corporations consiste principalement: a) à s'assurer que les informations sont complètes et inscrites correctement pour les besoins de la saisie mécanographique; b) à s'assurer de l'admissibilité des déductions et des dégrèvements; c) à s'assurer de la compatibilité des pièces et des documents présents et de la conformité des montants inscrits sur la déclaration des revenus avec ceux qui apparaissent à ces pièces et documents.

Les instructions d'examen visuel émises par le ministère visent presque exclusivement à obtenir l'assurance que les informations sur la déclaration des revenus sont complètes et inscrites correctement pour les fins du traitement informatique. En plus d'être incomplètes, les instructions émises ne sont pas toujours suivies rigoureusement, ce qui empêche le ministère d'atteindre les objectifs préétablis et peut occasionner des cotisations erronées. De plus, le ministère ne s'est doté d'aucun outil lui permettant d'évaluer régulièrement la qualité de sa cotisation.

■ **Recommandation**

Le ministère devrait apporter des correctifs aux instructions d'examen visuel pour permettre l'atteinte des objectifs préétablis et leur application uniforme. Également, il devrait se doter d'outils lui permettant de juger promptement de la qualité de la cotisation des revenus des corporations.

□ **Réaction du ministère**

« Ici encore, les décisions du ministère se prennent dans le contexte de la recherche d'un juste équilibre entre les ressources disponibles et les rendements qu'on peut atteindre. En ce qui a trait à la cotisation des revenus des corporations, les procédures d'examen visuel sont appliquées avec flexibilité, particulièrement lorsqu'il s'agit de parer aux périodes de pointe. Le ministère se doit d'éviter d'engorger ses services et d'offrir un service amélioré à sa clientèle dans le cadre des objectifs ministériels. »

ii. Délais de cotisation

La Loi de l'impôt sur le revenu prévoit que le ministère doit examiner avec diligence chaque déclaration fiscale qui lui est transmise et déterminer l'impôt payable, l'intérêt et les pénalités exigibles, le cas échéant.

Nous avons procédé à une extraction de données des fichiers du ministère pour analyser les délais de cotisation. Nous avons ainsi établi pour la dernière année des délais moyens dans l'émission de la cotisation des déclarations annuelles des corporations.

Délais de cotisation	Québec		Montréal		Total	
(Jours)	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
9-60	45 400	53	9 500	14	54 900	36
61-90	24 900	29	24 800	36	49 700	32
91-180	12 500	14	26 500	39	39 000	25
181-365	2 600	3	6 300	9	8 900	6
365-1095	750	1	1 500	2	2 250	1
1095 et +	25	—	50	—	75	—
	86 175	**100**	**68 650**	**100**	**154 825**	**100**
	Québec		Montréal		Moyenne	
Délai moyen (Jours)	**74**		**115**		**92**	

Le tableau ne fait pas état de 1 500 déclarations en attente de cotisation depuis plus de 300 jours.

Nous considérons que les délais de certaines cotisations sont difficilement justifiables. Lorsque les résultats de la cotisation se soldent par un remboursement, le ministère doit dans certaines circonstances verser des intérêts au contribuable. Nous estimons à 3,6 M$ les intérêts que le ministère a versés sur les déclarations qui ont fait l'objet de cette analyse.

■ Recommandation

Le ministère devrait se doter d'outils lui permettant de juger promptement des délais de cotisation et d'identifier les situations entraînant d'importants retards.

□ Réaction du ministère

« La Direction générale des opérations vérifie le délai d'émission des avis de cotisation des déclarations des corporations. De plus, la Direction cherche à identifier, s'il y a lieu, les secteurs où les délais ne sont pas respectés afin de pouvoir déceler les événements ayant un impact sur le délai d'émission.

D'autre part, la Direction générale de la vérification est consciente des délais de cotisation qui lui sont attribuables. À cet effet, elle réalise présentement une étude concernant, entre autres choses, ces délais. L'étude mentionnée devrait conduire à la correction des problèmes décrits et des rencontres entre les deux directions générales concernées sont prévues à cette fin. »

◀ Commentaire à la réaction

Depuis 1983, il ne s'est effectué que trois opérations de vérification concernant les délais des cotisations annuelles des corporations, soit une vérification en 1983 et deux en 1986. Le nombre de cas examinés au cours de cette période n'a été que de 750 déclarations.

d. Politique de gestion et de conservation des documents

En vertu de la Loi sur les archives, le ministère doit établir un calendrier de conservation de ses documents, transmettre certaines catégories d'archives publiques au Conservateur des archives nationales du Québec et établir une politique de gestion des documents.

Depuis 1970, la gestion documentaire a fait l'objet de plusieurs études. Elles n'ont toutefois pas donné lieu à l'établissement d'une politique de gestion des documents et d'un calendrier de conservation. Ce calendrier devait être transmis au Conservateur des archives nationales avant le 1er janvier 1986.

Cette absence de politique de gestion des documents et d'un calendrier de conservation peut occasionner une affectation non efficiente des ressources humaines, financières et matérielles. Les effets d'une telle situation se manifestent généralement par une mauvaise connaissance du rôle des principaux intervenants, une multiplication des documents et une utilisation non rationnelle de l'espace et des équipements disponibles.

■ Recommandation

Le ministère devrait se conformer aux exigences de la Loi sur les archives en établissant son calendrier de conservation des documents et en transmettant les documents requis au Conservateur des archives nationales. Il devrait également élaborer et mettre en place une politique de gestion des documents.

□ Réaction du ministère

« Une étude concernant la conservation des documents et son calendrier est actuellement en cours au ministère du Revenu, de façon à mieux tenir compte des exigences de la Loi sur les archives. Cette étude pourra revoir des pratiques déjà bien établies et qui tiennent compte du caractère des opérations du ministère (confidentialité) et du volume considérable des documents en cause.

De plus, l'établissement d'un calendrier de conservation et la conception d'une politique de gestion figurent parmi les préoccupations du ministère dans le cadre de la refonte des systèmes administratifs. Un projet de cette refonte (projet n° 65) porte sur la gestion documentaire et permettra, une fois terminé, d'élaborer une politique et un calendrier, conformément à la Loi sur les archives. »

e. Information transmise à la Régie des rentes du Québec

Le ministère du Revenu perçoit, pour la Régie des rentes du Québec, les cotisations et les contributions au Régime des rentes. Il lui fournit les renseignements pertinents se rapportant aux gains et aux contributions des cotisants. La Régie, à partir de ces informations, détermine le montant des rentes et des prestations payables.

Un protocole d'entente intervenu entre le ministère du Revenu et la Régie des rentes précise les règles et les obligations du ministère à l'égard du versement des contributions, la conciliation des remises et la production de l'information nécessaire au registre des gains. Toutefois, les dispositions de ce protocole ne prévoient pas le degré de précision à apporter aux données sur l'identification des cotisants, le calcul des contributions et les gains admissibles. L'exactitude de l'information transmise à la Régie des rentes du Québec est donc affectée par:

— Le non-respect et l'imprécision de certaines instructions du ministère sur l'identification des cotisants et le règlement des sous-contributions;

— Les limites inhérentes aux systèmes informatiques concernant l'application de la réglementation actuelle lors de la vérification du calcul des contributions au régime des rentes;

— Les tolérances administratives du ministère.

Depuis plusieurs années, nous recommandons à la Régie des rentes de prendre les mesures pour améliorer l'exactitude et l'intégralité du registre des gains. Malgré les efforts de correction, des paiements insuffisants de rentes sont régulièrement constatés. Cette situation n'est pas entièrement étrangère aux facteurs énoncés précédemment.

■ **Recommandation**

Le protocole d'entente devrait prévoir un mécanisme pour que le ministère et la Régie des rentes déterminent conjointement des critères de précision pour les informations transmises par le ministère.

□ **Réaction du ministère**

« Le ministère est présentement à réviser son protocole d'entente avec la Régie des rentes du Québec, ce qui devrait mener à l'inclusion de précisions quant à l'information transmise. »

f. Régie des loteries et courses du Québec

La Régie des loteries et courses du Québec doit exercer, dans le meilleur intérêt du public, une surveillance et un contrôle sur les pistes de courses, les concours publicitaires, l'exploitation des appareils d'amusement et certains systèmes de loteries.

i. Activités relatives aux courses

1. *Émission des licences*

En vertu de sa réglementation, la Régie émet des licences aux personnes exerçant une activité reliée aux courses.

Ces licences permettent notamment l'exploitation d'une piste de courses, la tenue de réunions de courses et le droit d'agir à titre d'officiels, de participants ou de vétérinaires.

Des licences ont toutefois été émises sans que les conditions, les documents et les renseignements respectent la réglementation.

Nous avons constaté, entre autres, que certaines pistes, leur système d'éclairage et les tribunes des juges ne respectaient pas toujours les critères de certification et que des membres du personnel affecté aux opérations des courses n'étaient pas licenciés. Nous avons aussi noté l'absence de documents concernant la conformité de la piste à la réglementation municipale ou provinciale de même que la non-production d'information sur certaines particularités administratives des pistes de courses.

De plus, des programmes de courses ont été réalisés avant même que le requérant de la licence de courses ou de piste de courses ait obtenu les autorisations requises.

■ **Recommandation**

La Régie devrait appliquer rigoureusement la réglementation relative à l'octroi des licences.

□ **Réaction de la Régie**

« La Régie mettra en place des moyens de contrôle afin d'assurer le respect des règles. Plus spécifiquement, pour les licences de courses et de piste de courses de catégorie « D » (piste sans pari mutuel), une révision des règles est actuellement en cours afin qu'elles rencontrent davantage les activités générées par ce genre de piste. »

2. *Vérification des détenteurs de licences*

La Régie doit s'assurer que toute personne exerçant une activité réglementée sur une piste de courses détienne une licence pour l'accomplissement de ses fonctions.

La Régie n'a pas de mécanisme systématique de contrôle ni une stratégie adéquate pour s'assurer que les employés visés soient en règle. Pour la première fois en 1986, la Régie a effectué une vérification et plus de 25 % des personnes rencontrées étaient en contravention.

De plus, des propriétaires ne possédaient pas la licence requise bien que leurs chevaux aient été inscrits à des programmes de courses.

■ **Recommandation**

La Régie devrait mettre en place un mécanisme de contrôle et adopter une stratégie de vérification pour s'assurer que les personnes exerçant une activité sur une piste de courses soient titulaires d'une licence. Elle devrait également s'assurer que les propriétaires possèdent la licence requise.

□ **Réaction de la Régie**

« Nous avons déjà, l'année dernière, amorcé une stratégie de vérification et nous comptons l'améliorer cette année. Déjà nous avons réduit sensiblement le nombre de délinquants. Nous avons procédé à l'automne 1987 à l'achat d'un terminal et d'une imprimante qui nous permettront d'interroger le système et de fournir des informations à l'ensemble des pistes de courses. »

ii. Suivi des commentaires de l'année antérieure

Nous avons mentionné à notre Rapport de 1986 à l'Assemblée nationale (p. 57-59) que des retards survenaient dans la production des documents relatifs à l'avis de concours et au texte des réclames publicitaires, aux rapports d'activités de loterie et aux demandes de renouvellement de licences d'exploitation d'appareils d'amusements et de systèmes de loteries. Ces retards empêchaient la Régie d'exercer un contrôle adéquat sur ces activités.

Nous avions constaté que le contenu des réclames publicitaires ne respectait pas toujours les règles établies, notamment en ce qui a trait à la valeur des prix offerts. La Régie n'avisait pas systématiquement les organisateurs de concours des manquements aux règles.

Au moment de notre vérification de cette année, aucune mesure administrative n'avait été prise par la Régie pour corriger ces faiblesses.

■ **Recommandation**

Nous recommandons de nouveau à la Régie de mettre en place des mesures administratives qui lui permettent d'obtenir, en temps opportun, les documents requis et d'exercer un contrôle rigoureux sur le contenu des réclames publicitaires.

□ **Réaction de la Régie**

« *Production des documents*

Lors d'une réunion des gestionnaires du Service des loteries, tenue le 31 août 1987, il a été convenu que: les dossiers n'ayant pu être complétés deux semaines avant l'événement devront être présentés aux régisseurs pour décision s'il y a lieu.

Le projet de réforme administrative à l'aide d'un soutien informatique performant, si accepté, devrait améliorer l'efficacité du service à la clientèle tout en resserrant les contrôles administratifs.

Contenu des réclames publicitaires

Le contenu du dossier informatisé, proposé pour les concours publicitaires, prévoit une vérification de toutes les règles relatives aux concours publicitaires, par l'analyste, avant d'être recommandé aux régisseurs. Si non conforme, des commentaires pourront être inscrits. »

7. Santé et Services sociaux

Office des personnes handicapées du Québec

i. Aide matérielle — suivi des dossiers en suspens

En vertu de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées et de ses règlements, l'Office peut accorder à une personne handicapée une subvention d'aide matérielle pour faciliter son intégration scolaire, professionnelle et sociale.

Comme suite à l'analyse et à l'approbation de la demande de subvention, un premier versement représentant 70 % de l'aide accordée est remis au bénéficiaire pour l'acquisition de biens et services. Le solde de la subvention est versé par la suite au bénéficiaire sur présentation de pièces justificatives.

En août 1987, nous avons constaté que l'Office attendait la production de pièces justificatives à l'appui des achats de biens et services pour procéder au versement définitif de la subvention dans plus de 1 650 dossiers de bénéficiaires.

La majorité de ces dossiers dataient de plus de sept mois et certains d'entre eux de plus d'un an. Ces dossiers représentent une somme versée de 1 964 000 $.

L'Office n'a pas l'assurance, pour ces dossiers en suspens, que le premier versement de la subvention a été utilisé pour les fins autorisées.

■ Recommandation

L'Office devrait mettre en place des mécanismes qui lui permettraient de s'assurer dans un délai raisonnable, que les subventions versées sont utilisées pour les fins auxquelles elles ont été accordées.

□ Réaction de l'Office

« Nous sommes conscients de cette problématique depuis déjà au-delà d'un an. Malheureusement les ressources restreintes que nous avons, ainsi que d'autres conditions hors de notre contrôle ne nous ont pas permis de trouver une solution définitive. Cependant, nous avons dépensé périodiquement des énergies pour effectuer le suivi des dossiers.

Depuis quelques mois un analyste de notre Service des systèmes d'information et méthodes a été affecté au développement d'un support informatique qui sera ajouté au système actuel de gestion de l'aide matérielle sur micro-ordinateur. Cet outil ainsi que les ressources humaines qu'on devrait pouvoir y affecter devrait nous permettre, à compter du 1er janvier 1988, d'effectuer un bon suivi des dossiers.

... Parallèlement à cet effort d'amélioration du processus par le Service des ressources financières, la Direction des services au milieu, responsable de ce programme donne, de plus en plus, dans ses lettres aux bénéficiaires pour certains éléments du programme, un délai habituellement de 90 jours pour la production des pièces justificatives. Cette initiative devrait nous permettre de fermer plus rapidement nos différents dossiers de subvention. »

ii. Émission de chèques et crédit périmé

À la fin de mars 1987, l'Office a émis des chèques au montant total de 469 717 $ et couvrant, pour certains bénéficiaires, le deuxième versement de la subvention accordée selon le programme d'aide matérielle. Ces chèques comptabilisés à la dépense, n'étaient pas appuyés de pièces justificatives produites par les bénéficiaires.

Bien que ces chèques aient été retenus par l'Office en attendant de recevoir les pièces appropriées, il reste que cette façon de faire ne respecte pas les procédés internes et constitue une dérogation à la Loi sur l'administration financière.

La prestation d'un service ou la livraison d'un bien constitue une condition préalable à l'enregistrement d'une dépense et à une imputation sur un crédit.

Notre sondage sur les pièces reçues des bénéficiaires après le 31 mars 1987 a démontré que les services ou les équipements subventionnés ne leur avaient pas tous été livrés à cette date. L'Office, à la fin de septembre 1987, a retourné au Trésor public 302 chèques totalisant 189 445 $ pour lesquels aucune pièce justificative n'avait été produite à l'Office. Ce montant ainsi que celui des chèques émis pour des bénéfices reçus après le 31 mars 1987, auraient dû constituer un crédit périmé.

■ Recommandation

L'Office devrait respecter ses procédés sur l'émission des chèques et les dispositions de la Loi sur l'administration financière concernant les crédits périmés.

□ Réaction de l'Office

« ... à la fin du dernier exercice, nous nous sommes vu accorder un budget supplémentaire de 4,2 M$ pour les fins de ce programme de subventions.

Nous nous voyions devant le dilemme soit de périmer une bonne partie du budget supplémentaire que le législateur venait de nous accorder, soit en nous appuyant sur une interprétation de bonne foi de la loi et des règlements concernant les finances publiques, utiliser les budgets votés aux fins pour lesquelles ils furent consentis.

Le directeur de l'administration a pris sur sa responsabilité de fonctionner selon cette seconde éventualité. Il s'est aussi assuré qu'aucun des chèques demandés ne serait transmis au bénéficiaire sans que nous ayons les pièces justificatives, ce qui fut fait rigoureusement. D'ailleurs nous avons retourné au Trésor public les chèques qui n'ont pas servi, faute de pièces justificatives de la part des bénéficiaires.

Afin d'éviter qu'une telle situation ne se reproduise, nous sommes en train de mettre au clair cette interprétation et d'ajuster nos procédures internes. »

Remarques et commentaires

La vérification des fonds spéciaux et des fonds renouvelables administrés par le gouvernement

II La vérification des fonds spéciaux et des fonds renouvelables administrés par le gouvernement

Mandat et portée de la vérification

Le vérificateur général est, en vertu de la Loi sur le vérificateur général, le vérificateur des livres et comptes des fonds spéciaux et des fonds renouvelables administrés par le gouvernement du Québec. Plus spécifiquement, l'article 29 de cette loi stipule que :

« La vérification des livres et comptes des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement comprend la vérification des livres et comptes de tout fonds qu'ils administrent. »

Les fonds renouvelables sont des composantes du Fonds consolidé du revenu tandis que les fonds spéciaux sont des fonds spécifiques distincts du Fonds consolidé du revenu.

Notre vérification à l'égard de ces fonds est effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues, et comporte par conséquent les sondages et autres procédés que nous jugeons nécessaires dans les circonstances. De plus, nous nous assurons que les opérations financières de ces fonds sont exécutées conformément aux lois et règlements qui leur sont applicables.

Le vérificateur général procède annuellement à la vérification des fonds suivants :

1. Fonds spéciaux en vigueur le 15 octobre 1987, constitués en vertu d'une loi, d'un règlement ou d'un décret du gouvernement

— Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des universités du Québec ;

— Fonds d'amortissement afférent à des emprunts de commissions scolaires ;

— Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des collèges d'enseignement général et professionnel du Québec ;

— Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des organismes de santé et de services sociaux du Québec ;

— Fonds de la réforme du cadastre québécois ;

— Fonds de relance industrielle ;

— Fonds des cautionnements des agents de voyages ;

— Fonds des services de santé ;

— Fonds des services de télécommunications ;

— Fonds des services informatiques ;

— Fonds en fidéicommis ;

— Fonds spécial olympique ;

— Fonds spéciaux du crédit agricole.

2. Fonds renouvelables en vigueur le 15 octobre 1987, constitués à même des crédits votés par l'Assemblée nationale

Ces fonds constitués à même le Fonds consolidé du revenu, visent à acquitter certaines dépenses encourues pour la réalisation d'une activité à même les recettes provenant de cette même activité.

— Fonds renouvelable de la reprographie;

— Fonds renouvelable des ententes sur les prêts de services d'enseignants;

— Fonds renouvelable des fournitures et de l'ameublement;

— Fonds renouvelable des publications gouvernementales;

— Fonds renouvelable des services de placement-média;

— Fonds renouvelable du Service aérien gouvernemental;

— Fonds renouvelable du Service de la cartographie;

— Fonds renouvelable pour l'entretien des machines de bureau;

— Fonds renouvelable pour les équipements informatiques.

Fonds renouvelable des publications gouvernementales

Contrôle et comptabilisation des opérations

Plusieurs systèmes, manuels ou informatiques, assurent le contrôle et la comptabilisation des opérations du Fonds. Les systèmes informatiques ne sont pas intégrés. En l'absence de transfert systématique des données d'un système à un autre, il devient nécessaire de procéder plus d'une fois à la saisie de certaines données et de reporter les résultats du traitement d'un système pour en alimenter un autre. Les systèmes informatiques ne contiennent pas, non plus, les règles de validation nécessaires au contrôle adéquat de la saisie des données et de leur traitement.

Les procédés en usage sont faibles et ne compensent pas les carences des systèmes. L'information comptable et de gestion s'en trouve incomplète et elle ne correspond pas toujours aux besoins des gestionnaires, particulièrement dans la gestion des comptes à recevoir, des stocks et des projets relatifs aux publications.

L'ensemble de ces faiblesses amenuise la fiabilité des systèmes quant à l'exactitude et à l'intégralité des données comptables et de gestion.

■ Recommandation

Le Fonds devrait prendre les dispositions pour que ses systèmes soient intégrés et comportent les validations nécessaires à une information comptable et de gestion complète et fiable.

De plus, il devrait développer et mettre en application des procédés permettant un meilleur contrôle de ses opérations.

□ Réaction du ministère des Communications

« *En vue de pallier à ces lacunes, le Fonds a procédé à l'acquisition de logiciels comptables intégrés répondant à l'ensemble des besoins et ces logiciels seront implantés progressivement d'ici le 31 mars 1989. Parallèlement, des procédures et méthodes jumelées à un contrôle interne fort seront implantées.* »

Remarques et commentaires

La vérification des organismes et des entreprises du gouvernement

III La vérification des organismes et des entreprises du gouvernement[1]

A. Mandat et portée de la vérification

Le vérificateur général est le vérificateur des livres et comptes des organismes et des entreprises du gouvernement. Cependant, il n'est pas tenu de vérifier les livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément aux dispositions de la loi constitutive ou de la loi qui régit les activités de l'organisme ou de l'entreprise.

La Loi sur le vérificateur général précise aux articles 25 à 28 la portée des vérifications des organismes et des entreprises du gouvernement.

La vérification d'un organisme du gouvernement comporte la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle d'optimisation des ressources.

La vérification d'une entreprise du gouvernement comporte la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et procédés mis en oeuvre pour contrôler et protéger ses biens. De plus, dans une entreprise vérifiée par le vérificateur général, celui-ci peut, lorsqu'il le juge approprié et après avoir pris entente avec le Conseil d'administration ou la direction, procéder à une vérification des systèmes et procédés propres à assurer un souci convenable d'économie, d'efficience et d'efficacité.

Ces vérifications s'effectuent conformément aux normes de vérification généralement reconnues et comportent, par conséquent, les sondages et autres procédés jugés nécessaires dans les circonstances.

Le vérificateur général exerce un droit de regard lorsque la vérification d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement est effectuée par un autre vérificateur. En pratique, l'exercice de ce droit de regard se traduit par un examen critique des informations que le vérificateur doit transmettre au vérificateur général en vertu de l'article 32 de la Loi sur le vérificateur général. Ces informations sont les états financiers annuels de l'organisme ou de l'entreprise, le rapport du vérificateur sur ces états financiers et tout autre rapport que le vérificateur a fait au Conseil d'administration, à la direction ou aux dirigeants de l'organisme ou de l'entreprise, le cas échéant, sur ses constatations et recommandations.

En effectuant l'examen critique de ces documents, le vérificateur général évaluera et identifiera, entre autres, les constatations et recommandations susceptibles d'être consignées à son Rapport annuel pour être portées à l'attention de l'Assemblée nationale.

---

1 Les organismes et les entreprises du gouvernement visés dans cette section sont ceux que définissent les articles 4 à 6 de la Loi sur le vérificateur général et qui produisent annuellement des états financiers.

B. Commentaires généraux

1. Vérification des comptes des organismes et des entreprises du gouvernement

a. Nomination d'un vérificateur autre que le vérificateur général

Le vérificateur général est le vérificateur des livres et comptes des organismes et des entreprises du gouvernement. Cependant, il n'est pas tenu d'effectuer la vérification des livres et comptes des organismes ou des entreprises pour lesquels d'autres vérificateurs sont nommés conformément aux dispositions des lois qui régissent les activités de ces entités.

Nous croyons cependant que toute nomination d'un vérificateur autre que le vérificateur général devrait être fondée sur des motifs sérieux et exceptionnels. En outre, puisqu'il importe de resserrer le lien d'imputabilité entre l'organisme ou l'entreprise et l'Assemblée nationale lorsque les fonds et autres biens à gérer entrent dans le cadre des responsabilités qui lui ont été confiées par le Parlement, il est tout indiqué que le vérificateur général soit celui qui en effectue la vérification. Il est la personne désignée par l'Assemblée nationale pour exercer une partie de ses pouvoirs en matière de contrôle et qui lui fait rapport directement. En effet, en plus du rapport du vérificateur qui doit accompagner les états financiers dans le rapport annuel de l'organisme ou de l'entreprise, le vérificateur général dispose de son Rapport annuel, moyen unique et privilégié de communication avec l'Assemblée nationale, pour lui faire connaître les constatations et recommandations qu'il juge pertinentes à la suite de sa vérification.

b. Cessation des opérations de deux organismes du gouvernement

La Commission du bâtiment du Québec a cessé ses activités au cours de l'exercice financier 1986-1987.

La Régie des grains du Québec a été abolie par la Loi modifiant la Loi sur les grains et la Loi sur la mise en marché des produits agricoles (Lois du Québec 1987, chapitre 35) sanctionnée le 18 juin 1987 et entrée en vigueur le 16 juillet 1987. Cette loi confie par ailleurs l'administration de la Loi sur les grains à la Régie des marchés agricoles du Québec.

Des états financiers vérifiés pour l'exercice terminé le 31 mars 1987 ont été émis dans le cas de la Régie des grains du Québec alors que ceux de la Commission du bâtiment du Québec pour le même exercice sont actuellement en préparation.

2. Communication des résultats des travaux de vérification

La communication, à la direction, des inexactitudes, des irrégularités et des faiblesses de contrôle interne ou des autres systèmes et procédés de gestion constatées au cours de la vérification des livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise est un complément essentiel à cette vérification.

Nous incluons dans notre Rapport annuel à l'Assemblée nationale, les constatations et commentaires résultant de notre vérification qui méritent d'être signalés. Nous en discutons avec les autorités concernées et, lorsqu'il est possible de le faire, leur point de vue apparaît en contrepartie de nos observations, remarques et recommandations.

Il en est de même des constatations et recommandations qui méritent d'être portées à l'attention de l'Assemblée nationale et qui découlent de l'exercice du droit de regard que nous assurons auprès des organismes et entreprises dont la vérification est confiée à d'autres vérificateurs.

3. Loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement

Le Parlement confie à des organismes ou entreprises du gouvernement ou à des filiales de ces entreprises, l'administration de programmes qui visent avant tout le bien public. Souvent ces entités gèrent des fonds publics et elles exercent un rôle qui peut s'apparenter à celui des ministères ou des organismes publics dont le Parlement vote les crédits. Elles ont cependant plus d'autonomie financière et plus de latitude dans la planification et la gestion de leurs opérations.

Depuis plusieurs années, le vérificateur général constate l'imprécision ou l'absence de dispositions dans les lois constitutives des organismes ou entreprises du gouvernement sur des sujets tels que la nature des comptes rendus et la vérification des livres et comptes. Il a d'abord suggéré, à maintes reprises, des changements aux lois existantes. Il en est venu à recommander l'adoption d'une loi-cadre qui contiendrait, entre autres, des dispositions sur la constitution de ces entités, sur leur contrôle par le gouvernement, leur surveillance par l'Assemblée nationale et les exigences d'imputabilité envers l'un et l'autre.

a. Justification d'une loi-cadre

Lorsque le gouvernement est l'unique propriétaire de ses entreprises, la notion d'imputabilité trouve davantage sa justification. L'importance de cette notion s'accroît avec le nombre et la diversité des entités, leur taille, leur incidence socio-économique et la variété et la nature des domaines où elles évoluent.

L'Assemblée nationale doit disposer de l'information nécessaire à l'exercice de son rôle de surveillance des fonds et autres biens publics sur les activités du gouvernement confiées à des tiers.

Tout en laissant aux organismes et entreprises du gouvernement la souplesse et l'autonomie d'action nécessaires à l'atteinte de leurs objectifs, une loi-cadre confirmerait le devoir de surveillance des élus sur ces entités du secteur public et renforcerait le contrôle que le gouvernement exerce sur elles.

Soucieux de la saine gestion des fonds publics, le gouvernement se doit d'assumer, auprès de ses organismes et de ses entreprises, un rôle de coordination, d'orientation et de contrôle. Pour prévenir les abus ou se protéger contre le risque inhérent à l'octroi de certains privilèges, il pourrait même leur imposer des contraintes et des mesures de contrôle susceptibles de mieux encadrer leur autonomie.

C'est en gardant à l'esprit de tels éléments de justification qu'une loi-cadre trouverait son utilité.

b. Objectifs d'une loi-cadre

Une loi-cadre favoriserait la mise en lumière des activités des organismes et entreprises devant l'Assemblée nationale et le gouvernement.

Le gouvernement pourrait mieux situer les entités dans leur obligation de réaliser les grands objectifs de sa politique. Il pourrait convenir avec elles, en termes d'objectifs opérationnels et de cibles de rendement mesurables, de la réalisation des buts qui leur sont fixés et de l'exercice des pouvoirs qui leur sont accordés.

À l'aide de dispositions spéciales, le gouvernement pourrait exiger l'établissement de plans d'ensemble et la mise en place de contrôles lui octroyant le droit d'exercer, au besoin, tous ses droits de propriétaire unique. La production de renseignements par les entités devrait permettre au gouvernement de s'assurer que leurs activités sont conformes aux priorités qu'il a établies. Par la même occasion, l'Assemblée nationale serait informée plus adéquatement de l'orientation générale donnée à la mise en oeuvre de ces priorités.

c. Principes fondamentaux

Les contrôles parlementaire et gouvernemental doivent être efficaces, appropriés et complets. Les lois constitutives reflètent la politique gouvernementale de développement socio-économique dont les entités sont l'instrument de mise en oeuvre.

D'une part et en règle générale, les lois constitutives limitent les exigences d'imputabilité à la production d'un rapport annuel des activités et à la vérification des livres et comptes. D'autre part, la Loi sur l'administration financière ne précise pas davantage les exigences d'imputabilité.

Ces diverses lois n'exigent pas de façon uniforme l'approbation annuelle du plan de développement des entités et des filiales.

L'élaboration d'une loi-cadre devrait s'inspirer des principes fondamentaux suivants:

— Le mandat des entités devrait être suffisamment précis et complet afin de rendre possible l'évaluation de leur performance et de l'atteinte de leurs objectifs;

— La constitution et l'aliénation de chaque entité ou la cessation de ses activités sont du ressort de l'Assemblée nationale qui en détermine, approuve et attribue en définitive les objectifs stratégiques, les pouvoirs et les responsabilités;

— Les objectifs opérationnels des entités, énoncés dans leurs plans de développement et approuvés par le gouvernement, doivent être communiqués à l'Assemblée nationale afin de lui permettre d'exercer son rôle de surveillance;

— Des renseignements ponctuels et pertinents doivent être communiqués à l'Assemblée nationale pour qu'elle puisse évaluer l'atteinte des objectifs par les entités;

— Les responsabilités et les rôles respectifs des conseils d'administration et du gouvernement relativement à ces entités doivent être clairement définis.

Les organismes et entreprises du gouvernement pourraient être tentés d'interpréter un tel encadrement comme une atteinte à leur autonomie dans la réalisation d'objectifs particuliers. Il faut réaliser cependant que le tout premier objectif de ces entités est d'ordre public et que leur financement est surtout assuré à même les fonds publics.

d. Dispositions à considérer dans la loi-cadre

Depuis plusieurs années, nous proposons dans nos Rapports à l'Assemblée nationale, une liste de sujets qui, à notre avis, devraient faire l'objet de dispositions d'une loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement, y compris les filiales. Bien que la liste ne soit pas exhaustive, nous revenons sur ces sujets en y ajoutant certaines précisions.

— Une définition de ce que l'on entend par « organismes et entreprises du gouvernement du Québec » devrait être arrêtée de même qu'une classification de ces entités de façon à pouvoir déterminer, entre autres, pour chaque catégorie, les exigences d'imputabilité, la portée de la vérification indépendante requise et le mode de nomination du vérificateur. Là où la loi permettrait au gouvernement de faire le choix du vérificateur, ce choix devrait s'exercer conformément à des critères de nomination établis par règlement.

— L'acquisition ou la constitution de filiales devraient assurer le respect de certaines normes d'imputabilité. On pourrait ainsi éviter qu'une entité gouvernementale puisse soustraire la gestion d'une activité au contrôle du gouvernement et à la surveillance de l'Assemblée nationale, ou encore puisse entreprendre, par le truchement d'une filiale, une activité que ne lui permet pas, en tant que société mère, sa loi constitutive.

— Des restrictions dans des champs d'activités des filiales et des entreprises mères uniformiseraient les contrôles que le gouvernement devrait exercer. Ces restrictions pourraient s'appliquer, entre autres, sur l'acquisition ou l'aliénation d'immeubles ou d'une participation dans une entreprise, la négociation d'emprunts au-dessus d'une certaine limite, l'octroi de prêts, la conclusion de contrats pour des périodes allant au-delà d'une certaine durée, l'adoption de règlements de régie interne et la protection et l'assurance des biens.

— Un plan de développement devrait être soumis annuellement à l'approbation du gouvernement afin de permettre à celui-ci d'en vérifier la conformité avec ses priorités. Le plan contiendrait les objectifs stratégiques et opérationnels, la durée de réalisation, les budgets d'investissement et d'exploitation, les étapes d'exécution et les unités de mesure de la performance. Ces informations aideraient le gouvernement à exercer son contrôle sur les engagements, les emprunts et les dépenses de ses organismes et entreprises.

— Les entités devraient produire annuellement à l'Assemblée nationale des rapports comprenant des renseignements sur les plans de développement approuvés par le gouvernement, les besoins et l'utilisation de ressources, les états financiers vérifiés, la réalisation des objectifs, l'imputabilité interne, la performance et tout autre sujet couvert par la loi-cadre. Ces renseignements, transmis en temps opportun, permettraient à l'Assemblée nationale de se tenir au courant des activités des entités, d'évaluer leur rendement et de décider s'il y a lieu de les remettre en question.

— La nomination des membres du Conseil d'administration devrait être une prérogative gouvernementale. On devrait préciser leurs rôles et leurs responsabilités et identifier les pouvoirs qu'ils ne peuvent déléguer. Des règles spécifiques touchant les conflits d'intérêts préciseraient la nature de l'information à communiquer par les administrateurs sur leur participation directe ou indirecte aux affaires des entités du gouvernement.

— La portée de l'intervention des vérificateurs devrait être précisée. L'apport des entités à la réalisation des priorités gouvernementales est d'une importance qui justifie de les voir assujetties à une vérification de même portée que celle des ministères et des organismes publics afin de donner au gouvernement et à l'Assemblée nationale la même assurance de vérification indépendante.

— Un comité de vérification pourrait être constitué pour chaque entité et la loi pourrait en déterminer les fonctions et le champ de compétence.

— Les entités devraient se doter de services de vérification interne pour les rassurer sur la présence et le maintien de systèmes et pratiques de saine gestion.

— Le gouvernement devrait déposer annuellement à l'Assemblée nationale une liste de tous ses organismes et entreprises et de ceux qui leur sont reliés. Cette liste devrait fournir des données sur leur situation financière et tout autre renseignement utile au contrôle parlementaire.

Lors de la séance de la Commission parlementaire du budget et de l'administration tenue le 18 août 1987, nous avons perçu l'intérêt marqué des députés sur le sujet de l'adoption d'une loi-cadre. Une telle loi favoriserait l'exercice du contrôle par l'Assemblée nationale sur les fonds et autres biens publics des organismes et des entreprises du gouvernement.

4. Responsabilités du vérificateur et de la direction à l'égard des états financiers

Les responsabilités du vérificateur et de la direction à l'égard des états financiers sont bien différentes. La distinction en est clairement établie au chapitre 5000 du Manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (I.C.C.A.). Nous en reproduisons ci-dessous l'extrait pertinent:

Vérification des états financiers — Introduction — 1er et 2e paragraphes:

« Le but de la vérification des états financiers est de permettre au vérificateur d'exprimer une opinion sur la fidélité avec laquelle ces états présentent la situation financière, les résultats d'exploitation et l'évolution de la situation financière de l'entreprise selon les principes comptables généralement reconnus, ou, dans des situations particulières, selon d'autres règles comptables appropriées communiquées aux lecteurs, appliquées de la même façon que pour les états précédents. L'opinion du vérificateur ne constitue ni une garantie quant à la viabilité future de l'entreprise ni un témoignage quant à l'efficience ou à l'efficacité dont ont fait preuve les dirigeants dans la gestion de l'entreprise, y compris dans le domaine du contrôle interne.

L'exploitation de l'entreprise relève de la direction qui a la responsabilité de comptabiliser les opérations avec exactitude et de dresser les états financiers selon les principes comptables généralement reconnus. Cette responsabilité comporte l'obligation de concevoir et de tenir les registres comptables, de concevoir et de mettre en application les contrôles internes, de choisir et d'appliquer les conventions comptables, et de veiller à la préservation du patrimoine, à la prévention et à la détection des fraudes et des erreurs. Le fait que les états financiers fassent l'objet d'une vérification ne dégage pas la direction de ses responsabilités. Le vérificateur peut faire des suggestions quant à la forme ou au contenu des états financiers et il peut même les préparer, en tout ou en partie, en se basant sur les registres comptables tenus par la direction. Toutefois, c'est à la direction que revient toujours la paternité des états financiers. »

Les recommandations sur la comptabilité et la présentation des états financiers contenues dans le Manuel de l'I.C.C.A. ne s'appliquent pas à toutes les situations que l'on peut retrouver dans le secteur public; elles ont d'ailleurs été préparées principalement pour les entreprises à but lucratif du secteur privé.

Pour sa part, le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'I.C.C.A. a formulé des recommandations s'appliquant aux états financiers des gouvernements. On ne peut cependant appliquer l'ensemble de ces recommandations aux états financiers des organismes et entreprises du secteur public. Le Comité élaborera éventuellement des recommandations sur cette partie du secteur public.

Malgré l'absence de recommandations spécifiques de l'I.C.C.A. qui leur seraient applicables, les directions des organismes et des entreprises du gouvernement visent, avec notre collaboration, à présenter dans leurs états financiers une information fidèle, sincère et adéquate sur leur situation financière et sur leurs résultats d'opération selon les principes comptables généralement reconnus ou, à cause d'exigences propres à certaines entités, selon des conventions comptables particulières appropriées.

5. Liste des organismes et des entreprises du gouvernement établie en fonction des définitions des articles 4 à 6 de la Loi sur le vérificateur général

Cette liste a été établie selon les renseignements connus au 15 octobre 1987 et n'inclut pas les entités inopérantes.

a. *Organismes du gouvernement (Article 4 de la Loi sur le vérificateur général) — 53 entités*

	Vérifiés par le vérificateur général	Non vérifiés par le vérificateur général
Agence québécoise de valorisation industrielle de la recherche	x	
Centre de recherche industrielle du Québec	x	
Centre québécois de recherche sur les applications pédagogiques de l'ordinateur		x
Centre québécois de valorisation de la biomasse		x
Centre québécois pour l'informatisation de la production		x
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	x	
Commission d'appel en matière de lésions professionnelles	x	
Commission de la santé et de la sécurité du travail	x	
Commission des affaires sociales	x	
Commission des normes du travail	x	
Commission des services juridiques		x

	Vérifiés par le vérificateur général	Non vérifiés par le vérificateur général
Commission des transports du Québec	x	
Commission des valeurs mobilières du Québec	x	
Corporation d'hébergement du Québec	x	
Fondation pour la conservation et la mise en valeur de la faune et son habitat	x	
Fonds d'aide aux recours collectifs	x	
Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers	x	
Fonds de la recherche en santé du Québec	x	
Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche	x	
Inspecteur général des institutions financières	x	
Institut de recherche et d'information sur la rémunération	x	
Institut québécois de recherche sur la culture	x	
Institut québécois du cinéma	x	
Musée d'art contemporain de Montréal	x	
Musée de la civilisation	x	
Musée du Québec	x	
Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris	x	
Office des autoroutes du Québec	x	
Office des ressources humaines	x	
Office des services de garde à l'enfance	x	
Office du crédit agricole du Québec	x	
Régie de l'assurance automobile du Québec	x	
Régie de l'assurance-dépôts du Québec	x	
Régie de l'assurance-maladie du Québec	x	
Régie de la sécurité dans les sports	x	
Régie des assurances agricoles du Québec	x	
Régie des installations olympiques		x
Régie des rentes du Québec	x	
Régie du cinéma	x	
Régie du logement	x	
Société d'aménagement de l'Outaouais		x
Société de la Place des Arts de Montréal	x	

	Vérifiés par le vérificateur général	Non vérifiés par le vérificateur général
Société de développement des coopératives	x	
Société de développement industriel du Québec	x	
Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec)	x	
Société des traversiers du Québec	x	
Société d'exploitation des ressources éducatives du Québec (SEREQ)		x
Société d'habitation du Québec	x	
Société du Grand Théâtre de Québec	x	
Société du Palais des congrès de Montréal	x	
Société du parc industriel du centre du Québec	x	
Société générale du cinéma du Québec	x	
Société Inter-Port de Québec		x

b. Entreprises du gouvernement (Article 5 de la Loi sur le vérificateur général) — 80 entités

	Vérifiées par le vérificateur général	Non vérifiées par le vérificateur général
Caisse de dépôt et placement du Québec	x	
Filiales:		
— Cadim (1983) Inc.	x	
— Développements Pasteur Inc.	x	
— Groupe immobilier R & G St-Jacques Inc.		x
— Immeubles Cadev Inc.	x	
— Immeubles Cadimont Inc.	x	
— Place Dupuis Inc.	x	
— Société immobilière Trans-Québec Inc.		x
— Les Jardins Mérici Inc.		x
— 2318-4518 Québec Inc.	x	
— 2437-8085 Québec Inc.	x	
— 2438-0354 Québec Inc.	x	
Commission de la construction du Québec	x	
Hydro-Québec		x

	Vérifiées par le vérificateur général	Non vérifiées par le vérificateur général
Filiales :		
— Éconoler Inc.		x
— Hydro-Québec International		x
— Les contrôles P.S.C. Inc.		x
— Nouveler Inc.		x
— Société d'énergie de la Baie James		x
— Société de transmission électrique de Cedars Rapids Limitée		x
— Éconoler international Inc.		x
Madelipêche Inc.		x
Filiale :		
— Crustacés des Îles Inc.		x
Sidbec		x
Filiales :		
— Sidbec-Dosco Inc.		x
— Sidbec-Feruni Inc.		x
— Normines Inc.		x
Société de développement de la Baie James		x
Filiale :		
— Société de développement autochtone de la Baie James		x
Société de développement des industries de la culture et des communications (SODICC)	x	
Filiale :		
— La Compagnie du Porche Inc.		x
Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)	x	
Filiales :		
— Énerbois Inc.		x
— Gestion 1195 Inc.		x
— Lignarex Inc.		x
— Proforêt Inc.		x
Société des alcools du Québec		x
Société des établissements de plein air du Québec		x
Société des loteries et courses du Québec (Loto-Québec)	x	

	Vérifiées par le vérificateur général	Non vérifiées par le vérificateur général
Filiale :		
— Lotim Inc.		x
Société d'Investissement Jeunesse	x	
Société du parc industriel et commercial aéroportuaire de Mirabel		x
Société générale de financement du Québec		x
Filiales :		
— Albecour Inc.		x
— Bio-Méga Inc.		x
— Bio-Méga Diagnostic Inc.		x
— Éthylec Inc.		x
— Industries Tanguay Inc.		x
— Marine Industries Limitée		x
— Société générale d'aluminerie Inc.		x
— Société québécoise d'aluminium Inc.		x
Société immobilière du Québec	x	
Société nationale de l'amiante		x
Filiales :		
— Atlas Turner Inc.		x
— Ceram-SNA Inc.		x
— Filaq-SNA Inc.		x
— Matériaux de construction Atlas International Inc.		x
— Panfab-SNA Inc.		x
— Turners Building Products Ltd		x
— 133299 Canada Inc.		x
Société québécoise d'assainissement des eaux	x	
Société québécoise des transports	x	
Filiale :		
— 1848-7199 Québec Inc.		x
Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM)	x	
Filiales :		
— Mines Seleine Inc.		x
— Soquemines Inc.	x	
Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ)	x	
Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA)	x	

	Vérifiées par le vérificateur général	Non vérifiées par le vérificateur général
Filiales:		
— Société québécoise des pêches	x	
— Société québécoise des bio-technologies agro-alimentaires (BIO-AGRAL)	x	
— Centre de distribution de médicaments vétérinaires Inc.		x
— Centre d'insémination artificielle du Québec		x
— Usine de congélation Saint-Bruno Inc.		x
Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)	x	
Filiales:		
— Exploration SOQUIP Inc.		x
— Exploration SOQUIP Alberta Inc.		x
— Soligaz Inc.		x
— SOQUIP Alberta Inc.		x
— SOQUIP Atlantique Inc.		x
Sodic Québec Inc.		x

c. Autres entités vérifiées par le vérificateur général — 9 entités

Comité Centraide — Gouvernement du Québec

Commission d'accès à l'information*

Commission de la fonction publique*

Commission diocésaine d'aide aux paroisses d'Amos

Curateur public

Fondation Jean-Charles Bonenfant

Régie des marchés agricoles du Québec (fonds administrés)

Société de gestion immobilière SHQ (division de la Société d'habitation du Québec)

Société du port ferroviaire de Baie-Comeau-Hauterive (SOPOR)

* Organisme public selon l'article 3 de la Loi sur le vérificateur général.

d. Sommaire des entités vérifiées par le vérificateur général ou par un autre vérificateur

	Vérifiées par le vérificateur général	Non vérifiées par le vérificateur général	Total
Organismes du gouvernement	45	8	53
Entreprises du gouvernement	24	56	80
Autres entités	9	—	9
	78	**64**	**142**

Les états financiers accompagnés du rapport du vérificateur pour la plupart des organismes et des entreprises du gouvernement paraissent dans la publication annuelle du ministère des Finances intitulée « États financiers des entreprises du gouvernement du Québec ».

1. Agence québécoise de valorisation industrielle de la recherche

Règlement sur la rémunération du personnel

La Loi sur l'Agence québécoise de valorisation industrielle de la recherche stipule que le secrétaire et les autres membres du personnel de l'Agence sont nommés et rémunérés selon les effectifs, normes et barèmes établis par règlement. Une fois adopté par l'Agence, ce règlement entre en vigueur après son approbation par le gouvernement.

Le Conseil d'administration de l'Agence a adopté les 19 décembre 1985 et 26 février 1987 deux règlements qui révisaient les barèmes des traitements des employés pour les années 1986-1987 et 1987-1988. Bien que ces règlements aient été soumis respectivement en mars 1986 et mars 1987, ils n'avaient pas encore reçu l'approbation du gouvernement au moment de notre vérification. L'Agence rémunère néanmoins son personnel selon les nouveaux barèmes, contrevenant ainsi à sa loi.

■ Recommandation

L'Agence devrait s'en tenir au règlement déjà approuvé sur les barèmes de rémunération jusqu'à ce que les règlements adoptés par le Conseil d'administration soient approuvés par le gouvernement.

□ Réaction de l'Agence

« Le Conseil du trésor devrait approuver les barèmes de traitements des employés de l'Agence puisqu'ils ont été modifiés dans l'esprit des négociations salariales conclues par le gouvernement pour ses employés. »

2. Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances a pour mandat principal d'administrer tout régime de retraite et d'assurances qui lui est confié par le gouvernement ou dévolu par la loi. Elle gère une vingtaine de régimes de retraite différents et doit veiller aux intérêts des employés cotisants, de même qu'à ceux des bénéficiaires (les retraités) et des employeurs. Les employeurs prélèvent les cotisations de leurs employés et les remettent à la Commission avec leurs contributions aux régimes de retraite de leurs employés, le cas échéant. La clientèle de la Commission est composée d'environ 360 000 cotisants, 60 000 bénéficiaires et 1 500 employeurs. Dans les différents régimes de retraite administrés par la Commission, les obligations envers les participants sont de 26 milliards $ au total.

a. Comptabilisation

Au cours de l'année 1985, la Commission a développé un nouveau système comptable. Ce système comporte des faiblesses importantes qui ont obligé le vérificateur général à émettre une restriction à son rapport sur les états financiers de certains régimes de retraite pour l'exercice terminé le 31 décembre 1986. Parmi ces régimes de retraite dont les états financiers ne satisfont pas le vérificateur général, se trouve celui des employés du gouvernement et des organismes publics, qui est le plus important des régimes de retraite administrés par la Commission.

La restriction du vérificateur général tient surtout à l'incapacité pour le système comptable de produire l'information permettant d'établir les listes détaillées des comptes à recevoir et des comptes à payer relativement aux cotisations d'employés et aux contributions d'employeurs.

D'autres faiblesses sont à mentionner:

— Le solde global du compte à recevoir apparaissant aux registres comptables ne peut être utilisé pour préparer les états financiers;

— Des états de compte erronés ou incomplets sont envoyés aux employeurs;

— Certaines factures sont émises manuellement aux employeurs, sans être inscrites aux états de compte produits par le système informatique;

— Les factures et les encaissements inscrits aux états de compte des employeurs ne sont pas toujours transposés fidèlement dans le registre comptable « Grand livre », à partir duquel sont dressés les états financiers, de sorte que des corrections manuelles doivent y être apportées;

— Il n'existe pas de mécanismes de supervision pour assurer la qualité de l'enregistrement des encaissements des employeurs au registre comptable « Caisse-recettes »;

— Diverses validations de codes, de numéros de comptes et de numéros d'assurance sociale, qui devraient être exécutées lors de l'encaissement, ne sont pas encore opérationnelles.

■ **Recommandation**

La Commission devrait modifier son système comptable de façon prioritaire pour s'assurer qu'il produise des données fiables et complètes pouvant être utilisées directement dans la préparation des états financiers des divers régimes de retraite et permettant au vérificateur d'attester que ces états sont conformes aux normes de présentation de l'information financière.

□ **Réaction de la Commission**

« La Commission est consciente des faiblesses du système comptable dont elle a entrepris le redressement qui sera terminé en décembre 1987. Entre temps, elle apporte les corrections nécessaires aux données afin de produire des états financiers qui reflètent la situation exacte des régimes de retraite.

Pour ce qui est des états de compte et des factures, la Commission s'assure par des contrôles adéquats qu'ils sont ou seront régularisés et que la supervision en est faite. »

b. Cotisations perçues

Nous avons mentionné l'an dernier à notre Rapport à l'Assemblée nationale (p. 89), que la Commission appliquait une nouvelle norme générale, comme limite en deçà de laquelle elle ne réclamait pas les cotisations insuffisantes des employés et ne leur versait pas les montants perçus en trop. Nous recommandions alors que la Commission obtienne au préalable les autorisations requises de son Comité de retraite et du gouvernement.

Cette norme prévoit, pour tous les régimes de retraite gérés par la Commission, que tout montant inférieur à 50 $ versé en trop par un employé ou exigible de ce dernier pour une année est considéré comme une variation acceptable de la cotisation annuelle de l'employé. Dans ce cas, le montant non ajusté versé au cours de l'année par le participant se substitue à sa cotisation régulière et s'inscrit à ce dernier titre à l'état du participant.

L'état du participant est pratiquement le seul document dont dispose l'employé pour surveiller l'inscription adéquate de ses cotisations à son régime de retraite. Le participant qui a versé jusqu'à 50 $ en trop à son régime n'est donc pas en mesure de le savoir et de demander éventuellement un remboursement. Seuls les participants qui abandonnent leur régime de retraite obtiennent le remboursement de leurs trop-perçus inférieurs à 50 $ en même temps que le remboursement de leurs cotisations régulières. Les cotisations des employés qui sont insuffisantes par moins de 50 $, ne sont pas réclamées aux employeurs pour que ces derniers les perçoivent de leurs employés.

La nouvelle norme fut adoptée par la Commission après une étude interne visant à améliorer le rendement de ses propres opérations. Bien que cette étude démontre clairement une diminution dans le nombre de transactions que la Commission devra traiter en appliquant une telle norme, elle ne fait pas référence aux coûts administratifs ainsi économisés. L'adoption de la nouvelle norme s'y trouve justifiée par le fait que l'on stabilise ainsi les données, ce qui simplifie le processus d'établissement des comptes à recevoir et des comptes à payer.

L'application de la norme a pour effet d'éviter annuellement l'inscription de comptes à payer et de comptes à recevoir que nous estimons à 0,8 M$ pour chaque catégorie de comptes. Considérant l'importance de ces montants, nous avons demandé un avis à nos conseillers juridiques. Selon eux, la Commission ne peut éviter de rembourser ce qu'elle a perçu en trop dans les cas découlant de la Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics, qui comptent pour plus de 80 % des trop-perçus discutés ici. Cette loi précise en effet que la Commission doit rembourser avec intérêt le montant des cotisations payées en trop par un employé sans qu'il soit nécessaire d'en faire la demande. Aucune marge n'est prévue en deçà de laquelle la Commission pourrait se soustraire à son obligation de rembourser.

La même loi contraint également les annulations de comptes à recevoir que peut vouloir faire la Commission. Elle précise en effet qu'avant de faire remise de toute somme qui lui est due, la Commission doit obtenir l'autorisation de son Comité de retraite et celle du gouvernement. Seule la première autorisation a été obtenue cette année, alors que la norme est appliquée depuis l'an dernier.

L'application de cette norme ne permet pas une comptabilisation adéquate car des cotisations d'employés, perçues en trop ou insuffisantes, ne sont pas inscrites aux registres comptables de la Commission alors qu'elles sont légalement dues ou exigibles. Un commentaire a été ajouté à ce sujet dans l'opinion du vérificateur général sur les états financiers de certains régimes de retraite de l'exercice terminé le 31 décembre 1986, notamment pour le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics.

■ Recommandation

Tous les montants de cotisations insuffisantes et les trop-perçus des participants aux régimes de retraite gérés par la Commission devraient être comptabilisés et s'inscrire à l'état du participant afin d'informer adéquatement les participants et de se conformer à la loi, y compris pour les montants effacés par le passé.

□ Réaction de la Commission

« La Commission a procédé à différentes analyses dans le cadre de son étude avant de mettre en place le nouveau processus de conciliation préconisé. Un des objectifs était bien sûr d'analyser l'efficacité des opérations de la CARRA, *tout en s'assurant que les régimes administrés ne subissent aucune perte significative et en améliorant la stabilité des données pour dispenser un service de qualité aux participants.*

Il est apparu évident que l'ancien système de conciliation comportait des lacunes importantes car les données de participation étaient continuellement en correction, la plupart du temps à l'insu du cotisant. En effet, maintes corrections originaient tantôt de l'employeur, tantôt de différents services de la CARRA, *qui détectaient certaines anomalies. De nombreuses modifications étaient alors requises et la* CARRA *devait constamment revoir les dossiers déjà traités à la lumière des nombreux changements intervenant dans les données de participation.*

De plus, les différents systèmes administratifs de la CARRA *n'ayant aucun lien fonctionnel entre eux, il devenait difficile, voire impossible, de faire tous les ajustements requis suite à la correction d'une donnée de participation. Il fallait donc faire différentes opérations spéciales, toutes manuellement pour s'assurer que les remboursements, les pensions, les trop-perçus et les cotisations insuffisantes étaient effectivement calculés sur les dernières données corrigées.*

Le nouveau système préconisé dans les études recommandait l'introduction d'une norme en deçà de laquelle, aucune cotisation insuffisante ne serait réclamée non plus qu'aucun trop-perçu ne serait remboursé. L'objectif de la norme visait à stabiliser les données pour arrêter d'avoir à constamment remettre en question les dossiers de remboursements, pensions, trop-perçus et cotisations insuffisantes déjà traités.

De plus, un lien a été créé entre le système participation et le système pension pour réajuster la pension de tous les participants pour lesquels des corrections ont été effectuées. Finalement, les employeurs seront dorénavant responsables du paiement des cotisations insuffisantes et également du remboursement des trop-perçus aux participants. Dès qu'une modification aux données de participation interviendra après la conciliation des données, l'employeur et l'employé devront signer la formule requise pour procéder à ce changement désiré. Le nouveau processus mis de l'avant par la CARRA *fait en sorte que les régimes n'enregistrent pas de manque à gagner significatif. Les employeurs n'auront pas un volume de travail excessif.*

De plus, le cotisant verra sa cotisation déclarée inscrite sur l'état du participant comme étant celle qu'il a effectivement versée. Ainsi, en cas de remboursement, il récupérera effectivement les sommes versées avec ou sans intérêt selon le régime auquel il cotise.

Toutes ces modifications font en sorte que les données seront plus stables, ce qui permettra d'offrir un meilleur service à notre clientèle n'étant pas continuellement en train de corriger les données servant à établir les prestations. Dès lors que la modernisation des systèmes administratifs de la CARRA *sera en voie de finalisation, nous prévoyons consacrer les énergies disponibles à aplanir les situations problématiques relatives aux années antérieures à* 1984-1985. »

c. Gestion de l'encaisse

La procédure d'émission de chèques de la Commission prévoit que les fonds requis pour les couvrir sont réservés à compter de la date où les chèques peuvent être échangés. Ces fonds sont placés dans un compte bancaire et ne portent pas intérêts.

Il arrive qu'un chèque préparé à l'intention d'un destinataire doive être détruit afin d'être remplacé par un chèque d'un montant moindre. Parmi les destinataires importants visés à l'occasion par cette procédure, on compte le ministère du Revenu du Québec et le Receveur général du Canada, à qui la Commission remet l'impôt à la source retenu sur les pensions versées aux retraités.

Pour récupérer le reste des fonds affectés au paiement des chèques initiaux, qui resterait autrement bloqué de façon improductive au compte bancaire, la Commission se fait à elle-même des chèques pour les montants déduits des premiers chèques. Cependant, elle tarde à l'occasion à déposer dans son compte courant les chèques de récupération qu'elle se fait.

Ainsi, parmi les chèques émis à son nom qui ont été déposés au compte de la Commission en 1986, cinq chèques d'une valeur totale de plus de 600 000 $ ont été conservés 66 jours avant d'être déposés et trois autres chèques, de plus de 400 000 $ au total, furent retenus pendant 344 jours. Nous estimons que ces retards ont occasionné des pertes de revenus d'intérêts de plus de 60 000 $.

■ Recommandation

La Commission devrait améliorer son contrôle sur le dépôt des chèques de récupération émis à son nom et suivre de près les plus importants de façon à éviter des pertes de revenus d'intérêts.

□ **Réaction de la Commission**

« La Commission reconnaît qu'il y a eu un retard à redéposer certains chèques et que ceci est dû à une erreur cléricale. Il s'agit d'une situation isolée qui ne pourra se reproduire. En effet, à chaque mois, une liste des chèques reçus depuis plus de deux mois est transmise à la division paiement, afin d'obtenir les instructions nécessaires avant de prendre une action. Nous croyons que cette procédure diminuera tout retard à redéposer des chèques.

Finalement avec le système de paiement des pensions présentement en développement, des changements majeurs dans la façon de récupérer les impôts, raccourciront les délais pour redéposer les chèques. »

d. Remises mensuelles

Les employeurs participant aux régimes de retraite font des remises correspondant à la part de l'employeur et aux retenues sur les paies des employés. Ces remises sont faites à la Commission en précisant les montants versés pour chacun des régimes.

La répartition faite par les employeurs est parfois incorrecte. Dans ces cas, la Commission doit redistribuer les remises entre les régimes au moment de la facturation des employeurs pour l'année précédente, soit un an plus tard. Cette redistribution se fait en examinant les « crédits en suspens » produits par une liste informatique. La Commission a négligé ce travail au cours de l'exercice 1986 et des retards se sont accumulés.

Pour certifier les états financiers du 31 décembre 1986, nous avons dû demander à la Commission de mettre ce travail à jour. Cela a permis d'effectuer dans la bonne année des corrections d'enregistrements comptables de 63 M$.

■ **Recommandation**

La Commission devrait répartir à chaque mois les remises faites par les employeurs entre les divers régimes de retraite, afin de permettre en fin d'année une préparation exacte et ordonnée des états financiers des différents régimes de retraite.

□ **Réaction de la Commission**

« L'analyse de la liste des crédits en suspens sera grandement facilitée suite au redressement du système comptable puisque celle-ci nous fournira toute l'information nécessaire. De plus, une application sera développée afin de détecter les écarts de remises avant l'émission de la facture annuelle.

Le montant de 63 M$ représente une mauvaise répartition des encaissements entre les différents régimes, occasionnée par les informations reçues des employeurs. Lors de la conciliation avec les factures, la Commission régularise les montants dans les différents régimes. »

e. Facturation des employeurs

Les employeurs faisant affaire avec la Commission doivent lui transmettre un rapport annuel contenant la liste de leurs employés participant aux régimes de retraite ainsi que le salaire admissible versé à chaque employé au cours de l'année. À partir de ces informations, la Commission établit les cotisations d'employés et les contributions d'employeurs qui auraient dû lui être versées par les employeurs. Lorsque le travail d'analyse du rapport annuel est terminé, la Commission émet une facture à l'employeur qui fait état de la contribution et des cotisations annuelles calculées.

Les contrôles prévus dans ce processus ne sont pas toujours observés. Ainsi on ne s'assure pas que l'ensemble des transactions présentées dans le rapport annuel de l'employeur sont compatibles avec les données inscrites sur la facture émise par la Commission. Il en résulte en certains cas que la facture est erronée et que la participation des employés est faussée, ce qui peut fausser également le nombre d'années de service reconnu à l'employé. L'accumulation exacte des années de service est importante pour l'employé car la date de prise de sa retraite et le niveau de sa pension en dépendent.

Par ailleurs, nous avons mentionné à notre Rapport de l'an dernier (p. 87) que la Commission ne s'assurait pas que tous les organismes étaient facturés et cette remarque demeure pertinente. Nous avons relevé à nouveau cette année cinq cas où des factures n'ont pas été produites, leur total s'élevant cette fois à 420 000 $ (250 000 $ l'an dernier).

■ **Recommandation**

La Commission devrait effectuer le travail de conciliation du rapport annuel de chaque employeur avec la facture qu'elle lui émet, afin de garantir l'inscription exacte de ses obligations envers l'employeur et les employés participant aux régimes de retraite. La Commission devrait également s'assurer systématiquement qu'elle a facturé chaque employeur.

□ **Réaction de la Commission**

« Depuis novembre 1986, les chefs d'équipes approuvent et initialent les demandes de rapports de conciliation et s'assurent que les informations contenues à la liste de rejets correspondent au bordereau de mise en lot.

De plus, on exercera un suivi plus rigoureux dans le processus de la facturation. Par exemple, la nouvelle « liste des employeurs non facturés » aidera à accentuer ce contrôle.

Dans le montant de 420 000 $ il y a un 316 000 $ versé par la Société immobilière du Québec en 1986 pour acquitter sa part employeur de 1984 vu qu'elle y a été assujettie en juin 1985 rétroactivement à mars 1984. Pour l'année 1984 ses employés étaient inclus au rapport annuel du gouvernement ; elle nous a donc transmis sa part employeur pour laquelle nous avons fait en août 1987 une facture manuelle afin de l'encaisser comme part employeur.

À partir du document « Liste des employeurs non facturés pour l'année 19xx », nous pourrons assurer un meilleur contrôle. Cette liste informatique donne le nom des employeurs inscrits à la base des données et qui n'ont pas été facturés.

Cette liste est disponible depuis novembre 1986 seulement et cette validation ne pourra être faite qu'après le processus de conciliation des rapports annuels prévu vers le mois de juin qui suit l'année couverte par ces rapports annuels. »

f. Contrôle de la qualité sur le calcul du montant des pensions

Nous avons procédé à une vérification par échantillonnage de l'exactitude du montant des pensions. Sur un échantillon initial de 27 dossiers de bénéficiaires dont le montant de la pension avait été établi durant l'année 1986, nous avons trouvé trois cas où l'on versait des pensions sur la base de calculs erronés. L'une de ces pensions était surévaluée de 3 200 $ annuellement. Par les années passées, les tests semblables que nous avons effectués ne faisaient pas ressortir un niveau d'erreur de cette ampleur.

L'exactitude du calcul des nouvelles pensions est importante parce que des versements insuffisants peuvent, pendant de nombreuses années, priver un retraité de bénéfices auxquels il a droit en vertu de sa participation à un régime de retraite. Par contre, des versements excédentaires augmentent les charges des employeurs contribuant au régime et confèrent à certains bénéficiaires des avantages qui ne seront pas offerts aux autres.

Pour la révision du calcul du montant des pensions, la Commission a adopté, en octobre 1985, une méthode éprouvée d'échantillonnage qui prévoit que le nombre de calculs révisés augmente en proportion des erreurs décelées durant la révision. Les dossiers sélectionnés sont révisés en fonction des normes de qualité établies par la Commission. Cependant, le nombre d'échantillons révisés est nettement insuffisant car on ne l'augmente plus, lorsqu'on trouve des erreurs, dans les proportions prévues à la méthode implantée en octobre 1985. Ce point faisait l'objet d'un commentaire à notre Rapport de l'an dernier (p. 88).

Des modifications furent apportées en 1986 au tableau de la méthode qui sert à déterminer le nombre de dossiers à réviser. Nous évaluons que cette modification a pour effet de réviser quatre fois moins de dossiers que ne le prévoyait la méthode éprouvée adoptée en octobre 1985.

Nous sommes d'avis que la Commission a adopté une méthode moins stricte qui ne lui permet pas de repérer rapidement tout relâchement dans le soin apporté au calcul du montant des pensions, ni d'évaluer l'ampleur de ce relâchement.

La méthode d'échantillonnage que la Commission a modifiée en 1986 est aussi utilisée pour la révision du calcul des remboursements de cotisations lorsqu'un participant se retire d'un régime. Le nombre de dossiers révisés dans ce cas est donc lui aussi nettement insuffisant.

Nous avons également constaté que la Commission ne révisait plus depuis deux ans les calculs des pensions établies deux années auparavant. Cette mesure visait surtout à contrer les erreurs dues aux ajustements assez fréquents aux revenus admissibles des participants pour leurs dernières années de travail. En l'absence de ce contrôle de sûreté, la Commission aurait dû établir d'autres contrôles compensatoires minimaux. L'un de nos commentaires de l'an dernier (p. 88) indiquait plutôt que ces contrôles étaient inexistants. Nous revenons sur ce point au commentaire suivant du présent Rapport.

■ Recommandation

La Commission devrait resserrer la révision qu'elle effectue sur les calculs initiaux des montants des pensions en s'appuyant sur une méthode d'échantillonnage éprouvée afin de garantir l'exactitude de ces calculs et un traitement qui tienne pleinement compte des droits des cotisants, bénéficiaires et employeurs participant à chaque régime de retraite. Elle devrait faire de même pour le calcul des remboursements de cotisations à des participants se retirant de leur régime de retraite. La Commission devrait également reprendre son contrôle sur les calculs des pensions établies depuis plus de deux ans, afin de tenir compte des fluctuations des revenus des dernières années de travail des cotisants.

□ **Réaction de la Commission**

« Méthode de vérification par échantillonnage

La Commission applique depuis novembre 1986 une méthode d'échantillonnage dont le facteur de 20 % est appliqué comme étant un minimum pour les employés jouissant d'une vaste expérience. En effet, le taux de vérification augmente d'une façon inversement proportionnelle à l'expérience des ressources pour atteindre 100 % dans le cas de nouveaux employés.

Révision de pension

Depuis février 1987, un nouveau système nous informe de toute modification à la participation d'un pensionné. Les cas sont vérifiés et la pension est recalculée si besoin est. De plus, depuis le 28 mai 1987, les données figurant à la « demande de prestation » sont saisies au « système participation » ce qui nous donne l'assurance que les données de « l'état du participant » sont les mêmes que celles servant au calcul de la pension. »

g. Contrôle sur les paiements

À notre dernier Rapport à l'Assemblée nationale, nous recommandions à la Commission d'améliorer le contrôle qu'elle exerce sur le paiement des pensions. La Commission avait répondu qu'elle mettrait en place les correctifs nécessaires, mais nous avons constaté cette année que ces contrôles n'avaient pas été implantés. Nous reprenons donc ci-après l'essentiel de notre commentaire formulé à ce sujet l'an dernier (p. 88).

Le Service des bénéfices de la Commission calcule le montant des pensions ou les modifications à y apporter et transmet ces données au Service des paiements. Les données sont par la suite enregistrées au système de paiement par un employé dont le travail n'est pas révisé. Le Service des bénéfices ne compare pas non plus les données qu'il a transmises avec celles qui sont enregistrées au système de paiement. Une paie mensuelle de pensions est d'environ 47 M$ au total.

Une déficience de contrôle analogue se produit lorsque la Commission rembourse des cotisations à un participant qui quitte son régime de retraite. Le Service des prestations établit le droit au remboursement des cotisations, calcule le montant à rembourser et prépare la transaction qui sera inscrite au système remboursement par un autre employé. La Commission ne supervise pas non plus ces transactions, qui totalisent annuellement environ 78 M$.

■ **Recommandation**

La Commission devrait s'assurer que le travail d'enregistrement des informations au système de paiement des pensions et au système remboursement fait l'objet de supervision pour éviter les erreurs dans le transfert des données à ces deux systèmes où transitent la majorité des déboursés de l'organisme.

□ **Réaction de la Commission**

« Pour le paiement des pensions, le système de contrôle préconisé devant être mis en application en septembre 1986 n'a pas donné les résultats escomptés. Les données comparatives sont comparables mais non concordantes. Une autre forme de contrôle a donc été élaborée et mise en application depuis octobre 1987 qui permet de comparer à chaque paie les transactions transmises avec les transactions acceptées. De plus, les premières vérifications faites en octobre 1987, confirment la concordance à 100 %.

Il est important de souligner que le nouveau « système pension » actuellement en voie de développement prévoit une « autorisation » systématique mécanisée.

Pour les remboursements, un moyen de contrôle permettant de s'assurer que seulement les transactions autorisées ont engendré des remboursements est en application en octobre 1987. »

h. Remboursement des cotisations perçues en trop

Nous avons discuté précédemment dans ce Rapport de la norme de la Commission qui a pour effet de ne pas rembourser les cotisations perçues en trop, inférieures à 50 $. Lorsque les cotisations perçues en trop excèdent ce montant, la Commission rembourse les cotisants si ces derniers l'avisent de leur adresse. La Commission est tenue d'effectuer ce type de remboursement dans pratiquement tous les régimes de retraite qu'elle administre. Les lois dont découlent ces régimes prévoient que l'on rembourse les cotisants sans qu'ils aient à en faire la demande.

La Commission ne dispose pas en général des adresses personnelles des cotisants, nécessaires pour leur expédier leur chèque. Elle cherche à les obtenir par le biais des employeurs, à qui elle envoie des « Avis de remboursement » destinés aux employés concernés. Si l'avis de remboursement est livré à l'employé cotisant, ce dernier est informé qu'il a droit à un remboursement et que, pour l'obtenir, il doit compléter une partie du document en y indiquant son adresse, et retourner le tout à la Commission.

Lorsque les avis de remboursement ne sont pas reçus par la Commission, celle-ci ne consulte pas ses dossiers, où se trouvent parfois ces adresses, et n'entreprend pas d'autre démarche pour obtenir les adresses voulues. Cela a le même effet pour la Commission que d'attendre du cotisant une demande de remboursement qui ne vient pas.

À titre d'illustration, nous citons le cas d'un participant à qui la Commission devait des cotisations perçues en trop depuis 1982 et dont le total s'élevait à 5 300 $ au 31 décembre 1986, en incluant les intérêts. Comme la Commission n'avait pas reçu l'avis du participant, elle ne le remboursait pas même s'il était devenu retraité par la suite et qu'elle disposait alors de son adresse.

Il résulte de cette pratique que les comptes à payer relatifs aux cotisations perçues en trop augmentent annuellement depuis 1973 puisque environ 20 % des avis de remboursement exigés ne reviennent pas à la Commission. Au 31 décembre 1986, ces comptes à payer étaient de l'ordre de 19 M$ pour les régimes de retraite des enseignants, des fonctionnaires et des employés du gouvernement et des organismes publics.

La Commission dispose de l'information financière nécessaire pour envoyer les avis de remboursement aussitôt que les rapports annuels des employeurs sont analysés et que leurs factures sont émises, ce qui doit se faire au plus tard dans l'année suivant l'année de cotisation concernée. À la fin de 1986, aucun avis de remboursement concernant les années de cotisations 1984 et 1985, n'avait encore été envoyé aux employeurs. Ce retard a eu pour effet de diminuer considérablement le nombre de remboursements en 1986. Selon les statistiques de la Commission, on aurait remboursé environ 5 000 cas en 1986 comparativement à environ 30 000 en 1985.

La Commission n'inscrivait pas dans les états financiers du régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics les intérêts dus sur ces comptes à payer. Ces intérêts, au montant de 6,6 M$, furent inscrits cette année, à notre demande.

■ **Recommandation**

La Commission devrait récupérer le retard accumulé et expédier dorénavant les avis de remboursement destinés aux employés cotisants aussitôt après l'analyse du rapport annuel de leur employeur, afin de pouvoir rembourser les cotisants dans des délais raisonnables. Elle devrait procéder au remboursement sans exiger le retour de l'avis et utiliser des moyens alternatifs pour connaître les adresses des cotisants concernés, de façon à se conformer à la loi. La Commission devrait également maintenir une comptabilité adéquate des trop-perçus dus à des cotisants.

□ **Réaction de la Commission**

« Nous avons réagi précédemment dans ce rapport au commentaire sur la norme de 50 $ adoptée par la Commission.

Les avis relatifs aux années 1984 et 1985 ont été expédiés et l'opération est terminée.

Nous sommes d'accord avec la recommandation de vérifier nos propres fichiers avant de chercher ailleurs.

Nous vérifions donc par « l'état du participant » si un nouvel employeur est identifié pour l'année 1986. Dans le cas contraire, la Commission recherche des moyens pour obtenir les adresses de ceux qui manquent afin de procéder au remboursement automatique. Cette recherche couvre également tous les cas que la Commission n'a pu rembourser depuis 1973.

On reconnaît que les montants d'intérêts dus au 31 décembre sur les trop-perçus à payer ne sont pas inclus aux livres. Cependant, la Commission envisage la possibilité d'inclure une modification informatique dans les prochains Plans directeurs des systèmes, de façon à ce que la liste « Extraction des trop-perçus à payer » l'informe sur les montants d'intérêts dus au 31 décembre. »

i. Remboursement des cotisations à des ex-participants

Environ 60 % des employés participant au régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics sont susceptibles de quitter leur emploi et leur régime de retraite. Lorsqu'un employé est dans cette situation, il peut demander le remboursement de ses cotisations, s'il se conforme à certaines conditions. Il arrive cependant, pour des raisons inhérentes au processus administratif, que des modifications aux cotisations de l'employé soient enregistrées par la Commission après que le remboursement a eu lieu, ce qui amène un solde à verser à l'employé ou à récupérer de ce dernier. La Commission devait à ce titre à des ex-participants environ 3 M$ au 31 décembre 1986, tandis que d'autres lui devaient environ 3,5 M$.

La Commission ne fait aucun travail pour tenter de récupérer les sommes ainsi versées en trop aux ex-participants. Lorsque c'est elle qui doit des cotisations perçues en trop, la Commission ne rembourse les ex-cotisants que dans environ 50 % des cas. Le montant moyen des remboursements se situe à environ 360 $.

Pour effectuer ces remboursements, la Commission utilise des registres informatisés qu'elle ne tient pas à jour, n'y corrigeant pas les erreurs constatées. En conséquence, ces registres indiquent des montants à rembourser de 10 M$ alors qu'ils devraient être d'environ 3 M$; il est donc impossible d'utiliser ces registres pour préparer les états financiers. De plus, certaines erreurs ont pour effet de fausser les états financiers car des remboursements de cotisations perçues en trop sont inscrits aux dépenses de la Commission, alors qu'ils devraient être inscrits en déduction des revenus de cotisations.

La Commission n'inscrivait pas aux états financiers ces montants qu'elle doit à des ex-participants ni ceux que lui doivent d'autres ex-participants. Ils ont été inscrits cette année à notre demande.

■ Recommandation

La Commission devrait prendre les moyens pour rembourser systématiquement les trop-perçus de cotisations dus à des ex-participants à des régimes de retraite et pour récupérer les sommes qui lui sont dues par d'autres ex-participants. Elle devrait également corriger les données de son système informatique de façon à ce qu'elles puissent servir pour la préparation des états financiers.

□ Réaction de la Commission

« La Commission est consciente qu'il y a des sommes dues aux ex-participants et elle se fixe comme objectif de les rembourser à 100 %.

Cependant, la Commission a consacré pour une période déterminée toutes ses énergies dans la modernisation de ses systèmes qui était une priorité afin qu'elle puisse atteindre ses objectifs.

Le choix de retarder une telle opération de remboursement n'entraîne aucun préjudice aux ex-participants puisqu'un intérêt leur est versé le cas échéant et qu'il est de l'intention de la Commission de régler ces situations problématiques dès qu'elle aura finalisé la modernisation de ses systèmes. »

3. Commission de la santé et de la sécurité du travail

Les commentaires énoncés ci-après font suite à la vérification des états financiers de la Commission, effectuée en conformité avec la Loi sur la santé et la sécurité du travail. Les résultats de la vérification intégrée décrétée par le gouvernement et en voie d'exécution, seront publiés dans un prochain Rapport annuel.

a. Données financières

i. Réclamation au gouvernement du Québec pour l'inspection

La Loi sur la santé et la sécurité du travail stipule que toute somme requise pour l'application du programme d'inspection portant sur la protection des travailleurs par la sécurité et l'hygiène au travail, est prise à même les deniers accordés annuellement à cette fin par le Parlement. Les états financiers de la Commission indiquent une réclamation à recevoir du gouvernement du Québec de plus de 31,6 M$ au 31 décembre 1986, pour les dépenses afférentes à ce programme pour la période de juillet 1985 à décembre 1986. Depuis le 1er juillet 1985, aucun crédit ne fut voté pour ce programme, le gouvernement concrétisant ainsi l'intention qu'il avait manifestée dans le budget de l'année financière 1985-1986 de cesser sa participation financière à ce programme.

Le vérificateur général a formulé dans son rapport sur les états financiers de la Commission au 31 décembre 1986, une restriction sur l'éventuel redressement à l'égard du non-remboursement par le gouvernement du Québec des coûts relatifs à l'inspection.

□ **Réaction de la Commission**

« Concernant la constatation en titre, la Commission a en effet présenté à la Cour supérieure une requête pour jugement déclaratoire...

Compte tenu de la conjoncture, le compte à recevoir de 31 629 000 $ a été maintenu aux livres puisqu'en vertu de l'article 249 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail toute somme requise pour l'application de cette loi et de ses règlements relativement à l'inspection est prise à même les deniers accordés annuellement à cette fin par la Législature. En conséquence, la Commission se considère en droit d'être remboursée pour les frais d'inspection. »

ii. Déboursés relatifs aux programmes de stabilisation économique et de stabilisation sociale

En s'appuyant sur l'article 56.1j de la Loi sur les accidents du travail, la Commission verse des prestations à des accidentés pour les programmes de stabilisation économique et de stabilisation sociale. Des jugements rendus par la Cour supérieure en 1985 et 1986, rendent irréguliers les déboursés effectués à ce titre, car les règlements permettant de régir les dispositions de ces programmes n'ont pas été adoptés par le gouvernement. La Commission a porté ces jugements en Cour d'appel du Québec qui n'a pas encore rendu sa décision.

Selon la Commission, la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, en vigueur depuis le 19 août 1985, lui donne les assises légales pour effectuer les déboursés relatifs à ces programmes. Les déboursés effectués en 1986 à l'égard de ces programmes se chiffrent à 42,2 M$ et la valeur actualisée des coûts futurs y afférents est estimée à 175,4 M$ pour les lésions professionnelles survenues avant le 19 août 1985.

Par ailleurs, une décision rendue le 10 février 1987 par la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles confirme cette interprétation de la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

□ **Réaction de la Commission**

« C'est dans le contexte du contentieux touchant l'application de l'article 38(4) que le Conseil d'administration paritaire de la Commission adopta par voie de résolution (A-31-80) un projet de règlement qui allait permettre de développer les politiques actuelles de stabilisation sociale et économique. Ce projet fut acheminé au ministre responsable pour publication à la Gazette officielle, mais le gouvernement décida de ne pas le publier.

La Commission décida d'aller de l'avant avec les résolutions approuvées par son Conseil d'administration et d'appliquer immédiatement ces politiques.

Or, des jugements rendus par la Cour supérieure en 1985 et 1986 ont invalidé lesdites politiques parce qu'elles auraient dû être adoptées par règlement. Ces jugements ont toutefois été portés en appel par la Commission.

Par ailleurs, le 10 février 1987, la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles rendait une décision à l'effet que l'article 570 de la nouvelle Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (LATMP) conférait aux travailleurs bénéficiant au 19 août 1985 des politiques de stabilisation sociale et économique, le droit de continuer d'en bénéficier après cette date aux conditions et dans la mesure prévues par ces politiques.

Nous ne pouvons ajouter d'autres éléments que ceux déjà formulés, particulièrement en ce qui concerne la légalité des programmes que les jugements rendus par la Cour supérieure en 1985 et 1986 invalidaient parce qu'ils auraient dû être adoptés par règlement et que ces jugements ont été portés en appel par la Commission. »

b. Gestion et contrôles financiers

i. Contrôle de l'accès au système informatique « réparation »

L'accès aux transactions du système « réparation » est contrôlé par un logiciel de sécurité. Chaque usager possède un code d'identification relié à un code de fonction lui permettant d'effectuer des transactions précises.

Notre examen de l'attribution des codes d'accès dans 11 directions régionales nous a permis de constater qu'un trop grand nombre d'employés possédaient des codes d'accès à des fonctions clés. Cette possibilité d'accès répandu à certaines transactions augmente le risque que des transactions erronées ou non autorisées soient enregistrées au système.

Comme suite à notre vérification de 107 codes d'accès attribués, 73 d'entre eux ont été révoqués ou modifiés afin de restreindre l'accès à certaines transactions.

■ **Recommandation**

La Commission devrait mettre en place des mécanismes de contrôle qui lui permettraient de s'assurer que les codes d'accès attribués correspondent toujours aux fonctions des employés.

□ **Réaction de la Commission**

« Depuis février 1987, la division « fonctionnement des systèmes et contrôle des opérations » de la Direction de la coordination et du développement procède à un contrôle mensuel afin de s'assurer que les règles d'accès aux transactions de la réparation soient rigoureusement respectées par les responsables régionaux de la sécurité informatique.

Cette vérification consiste à confronter la fonction occupée par l'usager à la Commission versus le code de fonction qui lui est attribué. Toute situation anormale est communiquée au responsable régional de la sécurité informatique. »

ii. Programmes de réparation

Indemnités versées en trop

Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les déboursés se rapportant aux accidents survenus au cours de l'année 1986. À l'aide d'une méthode d'échantillonnage statistique reconnue, nous avons sélectionné 287 dossiers et vérifié, entre autres, les indemnités versées en vertu des programmes de stabilisation économique et sociale, celles qui ont été versées aux bénéficiaires de l'option rentier et les réclamations produites par les employeurs en regard des indemnités de remplacement du revenu payées dans les 14 premiers jours d'incapacité. La projection des erreurs décelées sur l'ensemble des déboursés effectués en 1986 et relatifs au coût des accidents, indique que la Commission aurait versé en trop près de 14,5 M$.

Les indemnités versées en trop sont principalement attribuables aux faits suivants:

— Le salaire de base utilisé dans le calcul des indemnités versées en vertu des programmes de stabilisation économique et sociale et aux bénéficiaires de l'option rentier est parfois inexact. Cette situation est reliée à une mauvaise interprétation donnée par la Commission à certaines dispositions législatives ou à l'utilisation d'un montant de salaire erroné;

— Les montants établis dans les réclamations produites par certains employeurs et ce, tel qu'il leur incombe par les dispositions législatives, n'ont pas été calculés selon les modalités prévues à la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. La pratique en vigueur à la Commission est de rembourser intégralement, sans vérification, les montants réclamés par les employeurs;

— D'autres erreurs relevées dans le calcul des indemnités de remplacement du revenu sont dues à la détermination inexacte de l'admissibilité des personnes à charge et du statut civil de l'accidenté.

Pour pallier ces carences, la Commission a implanté en 1986 le contrôle de la qualité du traitement des dossiers de réparation. Toutefois, ce contrôle n'a véritablement pris effet qu'en septembre 1986 et, compte tenu de son implantation tardive, nous n'en avons effectué qu'une évaluation sommaire. Nous nous proposons de compléter cette évaluation dans le cadre de notre prochaine vérification. . .

■ **Recommandations**

La Commission devrait mettre en place des mécanismes de contrôle qui permettraient de s'assurer de la validité du salaire servant au calcul des indemnités versées en vertu des programmes de stabilisation économique et sociale et aux bénéficiaires de l'option rentier.

Les remboursements aux employeurs devraient faire l'objet d'une vérification suffisante pour s'assurer que les indemnités de remplacement du revenu versées dans les 14 premiers jours d'incapacité soient conformes aux modalités prévues à la loi.

□ **Réaction de la Commission**

« ... *Progressivement, l'apport du système de contrôle de la qualité qui a débuté en septembre* 1986 *contribuera à identifier les types d'erreurs spécifiques à chacune des régions et favorisera l'intervention du gestionnaire régional dans la mise en place d'un plan d'action intégrant les mesures correctives nécessaires* ...

Au cours de l'année 1987, *ce nouvel élément de gestion devrait donc s'avérer être un rouage important dans cette démarche visant à améliorer le contrôle de la qualité...* »

Sur le remboursement des 14 premiers jours à l'employeur, la Commission déclare:

« ... *Il s'avère nécessaire d'améliorer les critères de remboursement de cette période et c'est ce que la Commission s'apprête à réaliser.* »

Au sujet des programmes de stabilisation économique et sociale, la Commission mentionne ce qui suit:

« *Le* 22 *avril* 1987, *le Comité de direction de la Commission rendait une décision pour que le montant de l'aide accordée soit établi en fonction de l'ancien salaire brut du bénéficiaire jusqu'à concurrence du maximum annuel assurable et l'application de ce principe dans les nouveaux cas puis, la révision des dossiers dans lesquels la base de calcul excédait le maximum annuel assurable avec des modalités à être fixées ultérieurement.* »

La Commission déclare ce qui suit, à propos des bénéficiaires de l'option rentier:

« ... *Le* 30 *mars* 1987, *nous décrétions un moratoire concernant le paiement des indemnités forfaitaires de façon à nous permettre de revoir le mode de calcul utilisé et la nature des engagements pris.*

Sur la foi des avis de notre contentieux et des avocats-experts..., nous avons conclu que la CSST *devait respecter les décisions rendues et confirmées par écrit aux bénéficiaires entre le* 19 *août* 1985 *et le* 30 *mars* 1987.

Il est bien entendu que nous appliquerons aux cas postérieurs au 30 *mars* 1987, *les modalités de calcul prévues à l'article* 559 *de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles.* »

Sur les autres erreurs observées dans le calcul des indemnités, la réaction de la Commission est la suivante:

« ... *dans le cadre de l'analyse de la performance et du contrôle de la qualité, tous les directeurs et directrices des bureaux régionaux reçoivent, entre autres, un rapport sommaire régional de toutes les vérifications portées aux dossiers analysés. Ce rapport permet aux gestionnaires de constater les erreurs de traitement les plus significatives et favorise leur intervention dans l'élaboration d'un plan d'action afin d'apporter les mesures correctives nécessaires...* »

iii. Documents contractuels incomplets

La Commission s'est dotée de politiques et de règles administratives régissant l'acquisition de biens et services. Cependant, nous avons constaté certains manquements dans l'application de ces procédés. Certains documents contractuels sont absents et d'autres documents manquent de précision sur l'objet de l'intervention, la durée du projet et les taux horaires consentis. Nous n'avons donc pas toujours été en mesure de nous assurer du bien-fondé des déboursés effectués pour certains de ces travaux.

■ Recommandation

La Commission devrait s'assurer du respect de ses politiques et de ses règles administratives régissant l'acquisition de biens et services.

□ Réaction de la Commission

« Un rappel sera fait auprès de chaque centre de responsabilité pour corriger cette lacune afin que nos règles d'acquisition de biens et services soient respectées. »

iv. Mode de financement

La note 1 apparaissant aux états financiers de la Commission au 31 décembre 1986 contient l'extrait suivant:

« La Commission choisit son mode de financement d'après la méthode qu'elle estime appropriée pour lui permettre de faire face à ses dépenses au fur et à mesure de leur échéance et d'éviter que les employeurs soient injustement obérés par la suite à cause des paiements à faire pour les lésions professionnelles survenues auparavant.

Cependant pour les années 1984 à 1988, en vertu de l'article 284 de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, la Commission perçoit une somme égale à 90 % de la somme suffisante pour permettre le paiement des prestations auxquelles ont droit les bénéficiaires pour les lésions professionnelles survenues au cours de chacune de ces années respectivement, puis à 2 % de plus par année pour chacune des cinq années subséquentes.

Pour les années 1986 à 1993, la Commission ne peut augmenter le taux de cotisation en raison du déficit actuariel (dette non provisionnée) relatif aux lésions professionnelles survenues avant le 1er janvier 1986, ni en raison de celui qui résulte de l'application du paragraphe précédent. En conséquence, la cotisation comprend la proportion mentionnée ci-dessus du coût prévu des lésions professionnelles survenues après le 1er janvier 1986, la totalité des sommes allouées à la prévention, au retrait préventif de la travailleuse enceinte ou qui allaite et aux dépenses budgétisées par la Commission pour pourvoir à son administration.

De ce fait, la dette non provisionnée s'accroîtra chaque année jusqu'à 1993 inclusivement et le pourcentage de capitalisation des réserves actuarielles et autres passifs inscrits au bilan diminuera d'année en année jusqu'à 1993 inclusivement. Selon l'article 284 de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, la Commission devra statuer concernant le déficit actuariel relatif aux lésions professionnelles survenues avant le 1er janvier 1994.

Si à cette époque, aucune décision n'était prise relativement à la récupération de ce déficit, celui-ci continuerait de s'accroître, ce qui aurait pour effet de réduire de façon significative au cours des années ultérieures le pourcentage de capitalisation. »

Une étude effectuée par la Commission en 1986 sur le financement de ses opérations mentionne que si on laisse décroître le degré de capitalisation, il faudra se résoudre tôt ou tard à financer le régime sur base de répartition, c'est-à-dire couvrir au moyen des cotisations d'une année, l'ensemble des déboursés de cette même année.

□ **Réaction de la Commission**

« Un Comité d'actuaires a été chargé d'étudier cette question ; le rapport de ce groupe a été discuté au Conseil d'administration de la Commission. Ce sujet reviendra au Conseil d'administration, dans le cadre de l'établissement des taux de cotisation de 1988. »

4. Curateur public

États financiers du curateur public et des fonds qu'il administre

La Loi sur la Curatelle publique (L.R.Q., chapitre C-80) a été amendée par la Loi modifiant la Loi sur la Curatelle publique (1982, chapitre 46), sanctionnée et entrée en vigueur le 16 décembre 1982. Les modifications apportées avaient pour but, entre autres, d'assurer au curateur public une plus grande autonomie de fonctionnement, notamment au niveau de l'autofinancement. L'interprétation juridique de certaines de ces modifications ne permettrait pas cependant au curateur d'atteindre cet objectif d'autofinancement.

Dans nos rapports annuels des années antérieures, nous avons signalé une opinion juridique faisant ressortir des difficultés d'application quant aux conditions qui doivent être présentes pour que l'État puisse être envoyé en possession des sommes d'argent dont il est propriétaire. D'autres opinions juridiques pourraient également soulever des problèmes complexes de comptabilité et de répartition, entre les administrés, des sommes accumulées dans les « revenus de placements non distribués » se chiffrant à 20,6 M$, et présentés aux états financiers du 31 décembre 1982.

La difficulté de concilier les opinions juridiques obtenues par les différents intervenants au dossier, a conduit le ministère de la Justice et le curateur public à rechercher une solution qui permettrait de satisfaire tant aux objectifs de la loi qu'aux droits des tiers tels que:

— Le droit des propriétaires ou des héritiers connus actuellement ou éventuellement de recevoir le solde des intérêts produits par leurs biens;

— Le droit des administrés d'être informés sur la gestion de leurs biens;

— Le droit des administrés de ne pas être dépossédés de leurs biens sans avis approprié;

— Le maintien de l'intention du législateur d'assurer au besoin, l'autofinancement du curateur public à partir du 16 décembre 1982, à même les fruits provenant des biens dont les propriétaires sont inconnus ou introuvables, sous administration du curateur public avant ou après cette date;

— L'assurance que le curateur public retournera sans délai au Fonds consolidé du revenu, sous réserve de certaines formalités légales, tout montant qui ne lui est pas nécessaire pour couvrir son déficit d'opération annuel;

— L'inscription au passif du bilan des montants redevables aux administrés ou au Fonds consolidé du revenu;

— La reconnaissance que la vérification des livres et comptes par le vérificateur général doit comporter la vérification financière, la vérification de conformité aux lois, règlements et directives et celle d'optimisation des ressources.

Selon la solution envisagée, les biens dont les propriétaires sont inconnus ou introuvables au 16 décembre 1982 continueraient d'être détenus par le curateur public. Les revenus de placements en découlant seraient toutefois utilisés pour combler le déficit annuel d'opération du curateur, respectant l'article 38.3 de la loi. Au terme de la période de 10 ans, le curateur verserait alors au ministre, conformément à l'article 28.1, le montant des biens dont les propriétaires seraient demeurés inconnus ou introuvables.

De plus, le curateur public a donné l'assurance qu'il procédera, dans toute la mesure du possible, à la répartition entre les administrés connus, inconnus et introuvables des « revenus de placements non distribués » se chiffrant à 20,6 M$ apparaissant au bilan du Fonds sous administration collective au 31 décembre 1982.

Le vérificateur général devrait être en mesure d'émettre son rapport sur les états financiers du curateur public pour les exercices terminés les 31 décembre 1983, 1984, 1985 et 1986 dès que ces états auront été complétés.

□ **Réaction du curateur public**

« Basée sur le respect des droits des personnes et des tiers, la solution au problème du financement du curateur public nous apparaît la plus équitable et dans ce sens, nous mettrons tous les efforts nécessaires à sa réalisation. »

5. Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche

Règlement sur les effectifs, normes et barèmes régissant le personnel du Fonds

La Loi favorisant le développement scientifique et technologique du Québec, dont relève le Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche, stipule que les membres du personnel sont nommés et rémunérés selon les effectifs, normes et barèmes établis par règlement du Fonds. Ce règlement entre en vigueur lors de son approbation par le gouvernement.

À la date de notre vérification, le Fonds n'avait pas adopté un tel règlement.

■ Recommandation

Afin de se conformer à sa loi, le Conseil d'administration du Fonds devrait adopter un règlement sur les effectifs, normes et barèmes et le soumettre au gouvernement pour approbation.

□ Réaction du Fonds

« Les personnes du Fonds sont maintenant syndiquées. Une première convention collective de travail a été signée le 30 avril 1987 avec le syndicat des employés de soutien du Fonds (CSN). La négociation est en cours avec le syndicat des professionnels (CEQ) et une entente devrait intervenir sous peu. Le Conseil d'administration devrait approuver, lors d'une prochaine réunion, le plan d'organisation, le plan d'effectifs et les normes et barèmes régissant le personnel cadre et le personnel non syndiqué.

Le tout sera soumis par la suite au gouvernement pour approbation. »

6. Institut québécois du cinéma

Règlement sur la rémunération et les indemnités du personnel

La Loi sur le cinéma stipule que l'Institut québécois du cinéma détermine par règlement la rémunération et les indemnités auxquelles ont droit le secrétaire et les autres membres de son personnel. Ce règlement entre en vigueur à compter de la date de son approbation par le gouvernement. Nous avons constaté lors de notre vérification que l'Institut n'avait pas adopté un tel règlement.

■ Recommandation

L'Institut devrait adopter un règlement sur la rémunération et les indemnités auxquelles ont droit le secrétaire et les autres membres de son personnel et le faire approuver par le gouvernement conformément à sa loi.

□ Réaction de l'Institut

« Nous avions entrepris de rédiger un tel règlement mais la publication du Rapport Gobeil et la formation d'un groupe de travail par la ministre sur l'avenir des organismes en cinéma nous a incité à le suspendre. Toutefois nous avons repris les démarches et nous comptons soumettre un règlement à l'approbation du gouvernement au cours de l'année. »

7. L'Office du crédit agricole du Québec

Gestion des prêts et des emprunts

En vertu de la Loi sur le crédit agricole, les remboursements en capital et intérêts que l'Office perçoit sur les prêts qu'il a accordés doivent être remis au ministre des Finances afin d'être déposés dans des Fonds spéciaux.

En mars 1986, l'Office a contracté des emprunts auprès d'institutions privées et remboursé entièrement ceux qu'il avait effectués auprès du ministre des Finances. Cette situation a rendu difficile l'application intégrale de la loi.

Afin de faciliter la gestion de ses emprunts, l'Office a cessé de remettre les sommes perçues sur ses prêts au ministre des Finances et les a directement affectées au remboursement en capital et intérêts de ses emprunts.

■ Recommandation

L'Office devrait régulariser sa situation concernant la pratique de ne pas faire transiter les sommes qu'elle perçoit de ses prêts par des Fonds spéciaux du ministère des Finances.

□ Réaction de l'Office

« Dans l'administration de nos emprunts auprès de trois institutions privées, l'Office est conscient qu'il ne respecte pas intégralement les termes de l'article 19 de la LCA sur le maintien de Fonds spéciaux pour le remboursement de ses emprunts. Il faut retenir que l'Office a conclu des emprunts globaux pour le financement agricole et forestier et que le paiement des frais et de l'escompte sur les acceptations bancaires et l'intérêt sur les avances directes exigent pour l'Office de reconstituer son financement à partir de quatre sources différentes de fonds. De plus, lors de la conclusion d'une acceptation bancaire, les délais de paiement sont très courts et notre personnel doit exécuter promptement les transactions tout en assurant l'exactitude des montants versés.

Le voeu de l'Office est de corriger cette situation à la faveur du nouveau projet de loi sur le financement agricole pour les nouveaux prêts consentis en vertu de ladite loi. La situation demeure la même pour les prêts consentis en vertu de la LCA. À la suite des observations du vérificateur général, il y a eu des rencontres avec des représentants du ministère des Finances en vue de régulariser cette situation. Nos pourparlers devraient nous permettre de mettre en opération une mécanique de fonctionnement bancaire afin de respecter les termes de la loi. »

8. Musée d'Art contemporain de Montréal

a. Règlement sur les activités du Musée

La Loi sur les musées nationaux stipule qu'un musée peut notamment acquérir, aliéner, louer, prêter, emprunter, échanger, conserver ou restaurer des biens selon les conditions prévues par règlement. Ce règlement entre en vigueur à la suite de son approbation par le gouvernement.

Au moment de notre vérification, le Musée n'avait pas encore soumis un tel règlement au gouvernement pour approbation. Il nous a donc été impossible de nous assurer que les dépenses et les autres opérations du Musée ayant trait à ces activités ont été effectuées conformément à la réglementation approuvée.

■ Recommandation

Le Musée devrait faire approuver par le gouvernement la réglementation requise sur les pouvoirs qu'il peut exercer en vertu de sa loi constitutive.

□ Réaction du Musée

« La direction du Musée avait déjà pris en compte les remarques émises par le vérificateur général dans son projet de rapport de l'année 1985-1986 et avait entrepris dès décembre 1985 les démarches pour accorder la gestion de la collection aux propositions du vérificateur et plus généralement, aux normes en vigueur dans les musées.

Le travail a débuté par la rédaction d'un document sur la mission et les orientations du Musée dont, notamment, la place de la collection dans la définition des orientations du Musée. Le document a été étudié au printemps 1986 et le Conseil d'administration l'a approuvé en juillet 1986. À l'automne 1986, le Comité consultatif d'acquisition des oeuvres d'art a amorcé la préparation d'une politique relative à la collection. En mars et en avril 1987, le Conseil adoptait trois des cinq chapitres du projet de politique soit le volet de politique générale, le volet de politique d'acquisition et celui de politique de prêt. Il reste à adopter les volets d'aliénation et de conservation. Les volets déjà adoptés ont été portés à la connaissance des agents de votre bureau. Lorsque les derniers volets auront été adoptés par le Conseil, le Musée les soumettra aux autorités gouvernementales pour approbation. En attendant cette approbation, nous en appliquons les principes. Le projet de règlement devrait donc être soumis aux autorités gouvernementales au cours de l'année financière actuelle. »

b. Règlement sur la rémunération du personnel

Pour l'exercice terminé le 31 mars 1987, la rémunération du personnel du Musée était assujettie aux normes et barèmes établis par règlement et aux conventions collectives des employés du gouvernement.

L'examen des traitements accordés au personnel du Musée a fait ressortir qu'une rémunération plus généreuse a été versée à certains employés par le biais de classifications salariales et de primes supérieures à celles que le Musée aurait dû verser, ainsi que par des allocations forfaitaires non prévues à la réglementation.

■ Recommandation

Le Musée devrait s'assurer de l'application rigoureuse de la réglementation en vigueur sur la rémunération de son personnel.

□ Réaction du Musée

« Nous regrettons que le règlement concernant la rémunération du personnel, notamment pour les cadres et les employés non syndiqués, n'ait été approuvé que le 3 mars 1987 soit quelques semaines avant la fin de l'année financière. Avant cette date, le Musée a procédé sous forme de contrat soumis à l'approbation du Conseil d'administration.

Nous tenons à souligner que les cas des primes excédentaires ont été réglés et ont cessé en novembre 1986. Nous ne croyons pas que depuis le 3 mars 1987, il y ait eu des gestes posés par le Musée qui constituent une dérogation aux règlements et aux pratiques habituellement appliquées. En regard de la période antérieure au 3 mars 1987, les décisions prises par le Conseil d'administration à la suite des recommandations de la direction du Musée ont été effectuées dans le cadre de situations particulières et conjoncturelles.

La période d'adaptation du Musée à son nouveau statut nécessite plus de temps qu'on ne l'avait prévu au préalable. En raison des circonstances qui prévalaient alors, le Musée n'a pu présenter son plan d'organisation et d'effectifs avant l'été 1986 et le projet final a été approuvé en mars 1987. Dans le cas des primes ou des rémunérations, le Conseil d'administration a jugé équitable de ne pas revenir sur ses décisions antérieures. Il compte plutôt corriger au cours de l'année actuelle, à partir de la réglementation actuelle, les cas isolés et, somme toute, peu significatifs auxquels fait référence votre rapport.

Nous tenons toutefois à souligner que les décisions concernant la rémunération du personnel sont prises en toute connaissance des règlements actuels. Dans les cas complexes, des consultations avec les représentants du ministère des Affaires culturelles sont menées afin que le Musée ait toutes les garanties nécessaires et que les règles d'équité et de justice ainsi que la réglementation soient bien respectées. Le personnel administratif du Musée est particulièrement vigilant à cet égard et soucieux d'appliquer en toute correction la réglementation en vigueur. »

9. Musée du Québec

Contrats de sécurité

Selon la Loi sur les musées nationaux: « Un musée doit procéder par soumission publique dans tous les cas où un ministère est tenu de le faire selon les règles adoptées en vertu de la Loi sur l'administration financière. ».

Au cours de l'exercice 1986-1987, le Musée a accordé, sans appel d'offres, deux contrats de services de gardiennage au coût total de 234 276 $. Comme le coût de chacun de ces contrats excède 75 000 $, des soumissions publiques auraient dû être demandées afin de se conformer au « Règlement sur les contrats de services du gouvernement ».

■ Recommandation

Le Musée devrait se conformer à la réglementation, tel que l'exige la Loi sur les musées nationaux.

□ Réaction du Musée

« En ce qui a trait au contrat de 158 000 $, le Musée mentionne que c'était le premier contrat d'importance qu'il accordait depuis sa mutation en société d'État et qu'il ne croyait pas, compte tenu de l'information recueillie à l'époque, que des soumissions publiques étaient requises. Le Musée signale également que le renouvellement du contrat de gardiennage pour l'exercice 1987-1988 a été octroyé par soumission publique.

Pour le contrat de 76 276,27 $ octroyé durant l'exposition des peintres impressionnistes et postimpressionnistes, le Musée fait état du fait qu'il n'a disposé que de 10 jours pour réaliser cette exposition, que le montant prévu initialement pour ce contrat était de 25 000 $ et que la forte fréquentation de l'exposition a entraîné une augmentation des coûts de gardiennage et par conséquent une majoration du coût du contrat. »

10. Office des ressources humaines

Système automatisé de gestion des informations sur le personnel — SAGIP

Le système SAGIP, géré par l'Office des ressources humaines (O.R.H.), permet de contrôler adéquatement les transactions reliées aux traitements et autres rémunérations du personnel à l'emploi des ministères et des organismes.

Toutefois, certaines lacunes du système font en sorte que son efficacité comme outil de gestion est réduite.

Au cours des dernières années, la priorité de l'O.R.H. a été donnée au développement de nouvelles fonctions au détriment du maintien et de la consolidation du système. En conséquence, les faiblesses suivantes persistent:

— Une documentation inadéquate des diverses applications de SAGIP reliées à la paie entrave le processus d'entretien du système;

— Certains types de transactions doivent être préparés manuellement puisque le système ne les traite pas correctement; cela augmente d'autant la charge de travail des directions du personnel;

— Les possibilités du système ne sont pas pleinement utilisées par les usagers soit parce qu'elles sont mal connues ou que les directions du personnel ont conçu des méthodes de travail qui ne favorisent pas l'usage des diverses possibilités de SAGIP;

— Certains rapports de contrôle ne sont pas agencés de façon à identifier clairement et à traiter convenablement les transactions erronées.

L'Office est conscient de la situation et il a procédé à l'élaboration d'un plan directeur qui précise les orientations de SAGIP et énonce les correctifs à apporter. Nous nous proposons d'examiner la teneur de ce plan dans le cadre d'une prochaine vérification.

■ **Recommandation**

L'Office devrait poursuivre la démarche déjà entreprise afin de redresser la situation du système SAGIP.

□ **Réaction de l'Office**

« Une méthodologie structurée de développement et de documentation des systèmes a déjà été implantée et le développement des outils de la Direction générale de la gestion de l'information sera bientôt complété par la mise en place d'une méthode de gestion de projet.

Un programme de redressement de SAGIP a été élaboré pour corriger les lacunes identifiées dans le système. Ce programme, d'une durée de trois ans, permettra d'accroître l'exactitude de SAGIP et d'en augmenter la stabilité.

Un plan directeur de SAGIP a été déposé au Conseil du trésor pour approbation après avoir fait l'objet d'un consensus de la part de l'ensemble des ministères et organismes. Ce plan directeur prévoit le parachèvement de plusieurs fonctions du système et des développements visant à faciliter le travail des directions du personnel.

Des cours de formation ont été préparés à l'intention du personnel des ministères et organismes pour les amener à utiliser toutes les possibilités offertes par le système dans la gestion de leurs ressources humaines. »

11. Régie de l'assurance automobile du Québec

a. Valeur des placements à la Caisse de dépôt et placement du Québec

Présentement, la Régie comptabilise à son actif, à leur coût d'acquisition, les placements qu'elle détient au Fonds général de la Caisse de dépôt et placement du Québec. Les gains réalisés par la Caisse de dépôt sont crédités trimestriellement à la Régie au prorata du nombre d'unités qu'elle détient. Selon ses conventions comptables, la Régie amortit ces gains sur une période de 10 ans. Cependant, la Régie ne reconnaît pas les gains non réalisés.

Par analogie avec les caisses de retraite et en s'appuyant sur les recommandations de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (I.C.C.A.), les placements de la Régie à la Caisse de dépôt et placement du Québec devraient plutôt être présentés à une valeur axée sur la valeur marchande. Une telle présentation, parce qu'elle reconnaîtrait les gains autant réalisés que non réalisés, assurerait une certaine homogénéité entre la base d'évaluation des placements présentés à l'actif et l'établissement de la réserve actuarielle portée au passif. La Régie devrait aussi appliquer les recommandations de l'I.C.C.A. sur la période d'amortissement.

La Régie a récemment commandé une étude afin de déterminer la meilleure façon de présenter à l'avenir la valeur des placements qu'elle détient à la Caisse de dépôt et placement du Québec, de préciser la façon de comptabiliser les gains et pertes réalisés et non réalisés et d'identifier la période d'amortissement appropriée pour comptabiliser les fluctuations.

□ **Réaction de la Régie**

« La Régie a reconnu depuis quelque temps l'existence d'une certaine difficulté au niveau des principes comptables retenus pour la présentation, dans ses états financiers, des gains non réalisés sur les unités de dépôt à participation détenues par la Régie au Fonds général de la Caisse de dépôt et placement du Québec ainsi que pour les gains réalisés. Voilà pourquoi d'ailleurs, la Direction de la Régie a recommandé au Conseil d'administration qu'une étude soit effectuée afin de déterminer, au cours de 1987, la meilleure façon de présenter dans l'avenir, la valeur de ces unités de dépôt à participation, compte tenu du statut particulier de la Régie. Cette recommandation fut entérinée par résolution par le Conseil d'administration en mars dernier.

Il serait toutefois prématuré à cette étape-ci de conclure que le mode de comptabilisation retenu des gains et pertes réalisés et non réalisés doit nécessairement être axé sur la valeur marchande. C'est précisément l'objet de l'étude de déterminer le mode à privilégier à l'avenir. »

b. Suivi des commentaires des années antérieures

Dans le cadre de notre vérification de l'exercice 1986, nous avons effectué un suivi des commentaires formulés à notre Rapport à l'Assemblée nationale de l'an dernier (p. 98-99).

Nous avions mentionné des lacunes importantes à l'égard du système de paiement des indemnités aux victimes d'accidents d'automobile et des systèmes de contrôle de revenus. La Régie s'était engagée, sous réserve des délais nécessaires à la modification des systèmes en place ou à l'implantation de nouveaux systèmes informatiques, à apporter avant la fin de l'année 1986, les correctifs aux faiblesses mentionnées.

i. Système de paiement des indemnités aux victimes d'accidents d'automobile

Nous avons vérifié les contrôles incorporés au nouveau système informatique sur l'indemnisation, implanté au cours de l'année 1986. La Régie a intégré à ce système des mécanismes de sécurité, de validation et de contrôle, visant notamment à assurer le respect des exigences légales et administratives ainsi que l'uniformité du traitement des réclamations.

Cependant, comme par les années précédentes, nous avons constaté l'absence d'un contrôle de la qualité systématique et orienté de manière à ce que tous les dossiers soient susceptibles de faire l'objet d'une révision.

Ce contrôle s'impose, vu le pouvoir décisionnel des agents d'indemnisation dans l'établissement des indemnités et le risque d'erreur dû au nombre élevé de données à considérer dans le traitement d'une réclamation.

■ Recommandation

La Régie devrait instaurer un contrôle de la qualité systématique fournissant l'assurance que les indemnités sont exactes et que toutes les données nécessaires à leur établissement ont été considérées.

□ Réaction de la Régie

« Dans le cadre de la refonte des systèmes d'indemnisation, la Régie a intégré à ses nouveaux systèmes de nombreux mécanismes de sécurité, de validation et de contrôle, visant notamment à assurer le respect des exigences légales et administratives ainsi que l'uniformité du traitement des réclamations. Au cours des deux dernières années, des ressources ont été affectées à la conception et au développement de mécanismes et d'outils de contrôle relatifs au traitement des réclamations.

Le traitement des dossiers réguliers a été subdivisé en 5 fonctions distinctes pour lesquelles autant d'outils sont en développement. Ces fonctions sont : la prise en charge, le suivi du dossier de réclamation, la fin de l'indemnité de remplacement de revenu, les frais et les forfaitaires de séquelles permanentes. L'instrument de contrôle relatif à la fin de l'indemnité de remplacement de revenu a déjà été validé et sera implanté au cours de juin 1987 ; celui relatif aux frais sera validé au cours de juin 1987 et implanté au cours de l'été 1987 ; celui de la prise en charge sera validé et implanté à l'automne 1987. Le développement des instruments de contrôle relatifs au suivi du dossier et aux forfaitaires de séquelles permanentes devrait débuter d'ici la fin de 1987, sous réserve de l'impact des modifications à la Loi sur le traitement des réclamations. Ces contrôles sont effectués par échantillonnage. L'essentiel du système des cas hors normes est opérationnel depuis le début de 1987. »

ii. Système de gestion des formulaires à incidence monétaire

Le système de gestion des formulaires à incidence monétaire ne permet pas, entre autres, d'assurer l'intégralité des revenus de la Régie et de ceux qu'elle perçoit pour le ministère des Transports. Toutefois, la Régie s'efforce de compenser l'absence d'un contrôle systématique sur la continuité numérique des formulaires à incidence monétaire par des procédés alternatifs de vérification.

L'an dernier, la Régie a constitué un groupe de travail avec le mandat de passer en revue les objectifs du système de contrôle sur la séquence numérique des formulaires à incidence monétaire et de les préciser, au besoin. Ce groupe de travail a conclu, cette année, à la nécessité de développer un nouveau système. La Régie a entériné cette conclusion, a mis en branle le processus de développement et a prévu la mise en application du nouveau système en 1988.

□ Réaction de la Régie

« Il a été décidé de refaire le système de gestion des formulaires à incidence monétaire.

Un groupe de travail a été formé et un comité directeur est chargé de superviser le développement du système. Ce système prévoit non seulement des contrôles au niveau des points de services du réseau mais aussi au niveau du central avec des modalités d'applications particulières s'il y a lieu, compte tenu des équipements, de la proximité des lieux, du type de transactions et des exigences d'efficience et d'efficacité.

L'étude préliminaire est maintenant en cours, la conception et la réalisation du nouveau système de contrôle des pièces officielles devraient être terminées à la fin de l'année. L'implantation du nouveau système répondant aux objectifs actuels de contrôle est prévue pour le début de l'année 1988.

Entre-temps, des mesures ont été prises pour assurer la sécurité physique des formulaires:

— Modification des procédures pour préciser les actions à prendre;

— Développement d'un porte-FIM verrouillable à être utilisé par les préposés au comptoir. Des essais seront effectués au cours du mois de juin et s'ils s'avèrent concluants, le porte-FIM sera implanté dans tout le réseau. »

iii. Contrôles en milieu informatique

L'examen des contrôles exercés par la Régie nous a révélé, encore cette année, un manque de rigueur dans l'accessibilité à certaines données et à certains programmes informatiques. Même si la Régie a apporté des améliorations qui pourraient en permettre la détection a posteriori, des éléments portant à conséquence peuvent encore être l'objet d'interventions non autorisées.

La Régie a apporté, en 1987, des mesures correctives, notamment pour la protection des données contenues sur les rubans magnétiques. Nous nous proposons de vérifier ces mesures dans le cadre de notre prochaine vérification.

12. Régie des assurances agricoles du Québec

Régime d'assurance-stabilisation des revenus des producteurs de betteraves sucrières

Dans notre Rapport de 1985-1986, nous avions mentionné l'importance pour la Régie d'entreprendre les démarches afin de récupérer le déficit accumulé dans le régime d'assurance-stabilisation des revenus des producteurs de betteraves sucrières.

Ainsi, le déficit accumulé de ce régime totalisant 12 876 559 $ au 31 mars 1987 ne pourra plus être récupéré à même des cotisations futures, car la Raffinerie de sucre du Québec, qui achetait toute la production de betteraves sucrières, en a cessé le raffinage le 10 mars 1986.

■ Recommandation

Nous réitérons notre recommandation à la Régie de prendre des mesures afin de régulariser la situation déficitaire du régime d'assurance-stabilisation des revenus des producteurs de betteraves sucrières.

□ Réaction de la Régie

« En tant qu'administrateur du régime concerné, la Régie comprend la préoccupation exprimée par le vérificateur général à l'endroit du déficit que connaît ce régime. Elle a eu l'occasion de faire état de sa situation financière au gouvernement notamment par l'entremise du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Suite à une demande formulée par le Conseil du trésor, un mandat a d'ailleurs été confié au ministère afin que soient élaborées les mesures de régularisation jugées appropriées, mandat auquel a contribué notre organisme au cours de l'exercice concerné par le présent rapport. Un mémoire traitant de cette question sera soumis dans les meilleurs délais au Conseil des ministres puisqu'il incombe à celui qui a prescrit le régime, en l'occurrence le gouvernement, de décider des mesures régulatoires. La Régie n'a, en effet, que le mandat d'administrer les régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles. »

13. Régie des rentes du Québec

a. Solde du compte du régime de rentes du Québec et son financement

Depuis la mise en vigueur du régime, le taux de cotisation est fixé à 3,6 % des gains cotisables des travailleurs. Ce taux, plus que suffisant pour couvrir les prestations versées et les frais d'administration au cours des premières années du régime, a permis l'accumulation d'un actif net de 12,4 milliards $ au 31 mars 1987. Cependant, dès l'origine, il était prévu que le taux de 3,6 % ne suffirait pas toujours à couvrir les déboursés et qu'il faudrait augmenter les rentrées de fonds au cours des années 1980. Les analyses actuarielles publiées par la Régie depuis la mise en vigueur du régime ont confirmé cette évolution financière.

Une modification à la Loi sur le régime de rentes du Québec, sanctionnée en juin 1986, augmente, à compter du 1er janvier 1987, le taux de cotisation de 0,2 % par année pour atteindre 4,6 % en 1991. L'analyse actuarielle spéciale jointe au dépôt du projet de loi en mai 1986 montre que, selon les hypothèses utilisées lors de la dernière évaluation du régime de rentes en date du 31 décembre 1982, le relèvement du taux de cotisation de 3,6 % à 4,6 % sur une période de cinq ans améliorera la situation financière du régime. Cependant, si le taux de cotisation de 1991 n'est pas haussé de nouveau au cours des années subséquentes, les fonds accumulés seront épuisés en 2004.

□ **Réaction de la Régie**

« Tout en signalant la hausse du taux de cotisation au régime de rentes effective depuis le 1er janvier 1987 et progressant jusqu'au 1er janvier 1991, vous vous inquiétez de l'épuisement des fonds du régime si le taux de cotisation n'est pas à nouveau haussé après cette date. Sur cette question, il est important de mentionner que la loi qui a haussé le taux de cotisation ne précise pas ce taux pour l'année 1992 et les suivantes et qu'une modification législative à cette fin devra être apportée.

D'ailleurs, il est actuellement prévu que le financement du régime de rentes sera revu d'ici la fin de 1991 pour déterminer le taux de cotisation requis pour en assurer la santé financière. Il faut donc s'attendre à ce que le taux de cotisation continue d'augmenter, car, si le taux de cotisation prévu en 1991, soit 4,6 %, était maintenu constant au cours des années suivantes, les fonds accumulés seraient épuisés vers l'an 2004. »

b. Modification à la Loi sur le régime de rentes du Québec

Une modification à la Loi sur le régime de rentes du Québec entrée en vigueur le 4 avril 1985, entraîne une hausse des prestations de décès et des rentes de conjoint survivant pour les bénéficiaires de rentes de retraite dont la période de contribution au régime est inférieure à 10 ans.

La Régie n'a pas encore appliqué cette modification qui, selon elle, augmenterait les prestations de décès et les rentes de conjoint survivant pour environ 1 500 bénéficiaires.

■ **Recommandation**

La Régie devrait donner suite à la modification de la Loi sur le régime de rentes du Québec.

☐ Réaction de la Régie

« Comme il est mentionné dans le rapport, cette modification au régime de rentes augmente, pour quelque 1 500 bénéficiaires, la rente de conjoint survivant et la prestation de décès.

En juin 1987, la Régie n'avait pas encore effectué les modifications requises aux rentes de ces bénéficiaires. Bien que les spécifications de calcul donnant suite à cette modification aient été rédigées dès son entrée en vigueur, elles n'ont pas été intégrées à l'intérieur des systèmes compte tenu des contraintes imposées par le développement de ces systèmes ainsi que par l'anticipation des émissions de chèques rendue nécessaire par le conflit postal actuel. Des modifications seront donc apportées dès que les menaces d'un conflit de travail à la Société canadienne des postes auront été écartées. »

14. Société de la Place des Arts de Montréal

Conditions de travail du directeur général

La loi constitutive de la Société stipule que le gouvernement fixe le traitement, les allocations, les indemnités et les autres conditions de travail du directeur général.

Lors de l'entrée en fonction du directeur général actuel, le Comité exécutif de la Société a autorisé la location d'une automobile pour l'usage de ses directeurs cadres.

Les entretiens que nous avons eus avec la direction ont fait ressortir que l'automobile est utilisée de façon quasi exclusive par le directeur général, y compris à des fins personnelles, respectant en cela ce qui avait été convenu entre le directeur général et les membres du Comité exécutif qui ont participé au processus conduisant à son engagement. Le fait d'utiliser le véhicule de la Société à des fins personnelles constitue un avantage qui ne fait pas partie des conditions de travail du directeur général fixées par le gouvernement.

■ Recommandation

La Société devrait régulariser la situation en dissipant toute ambiguïté quant aux conditions de travail du directeur général.

□ Réaction de la Société

« Lorsque le Comité exécutif, le 6 décembre 1985, autorisa l'administration à procéder à la location d'une automobile, la Société de la Place des Arts était propriétaire d'un véhicule de marque Buick 1981, lequel en raison de son âge et de son usure générale devait être remplacé. Mentionnons également que la Place des Arts, en raison de ses besoins, est depuis plus de douze ans soit propriétaire, soit locataire d'un véhicule automobile, véhicule dont peut disposer, sur demande, chacun des directeurs cadres de la Société ; le directeur artistique ou son adjoint par exemple peuvent utiliser l'automobile de la Société afin de véhiculer des artistes lors d'une production PDA ou lors d'une tournée. Certes, le directeur général, en raison de ses fonctions et de ses responsabilités, est le premier utilisateur dudit véhicule, ce qui fut mentionné par le président du Comité exécutif au nouveau directeur général lors de son embauche. Comme vous le mentionnez, le directeur général n'en a cependant pas l'exclusivité ; c'est la raison pour laquelle la Société n'a pas contrevenu aux dispositions de l'article 12 de sa loi constitutive.

La Société considère que son directeur général est en fonction sur une base régulière sept jours semaine. Que ce soit lorsque ce dernier participe à des rencontres officielles, assiste à des spectacles à la Place des Arts ou dans une autre salle, à des conférences de presse, colloques, vernissage, visite des salles de spectacles, ce dernier agit à titre de représentant de la Société de la Place des Arts de Montréal donc, à l'intérieur du mandat que la Société lui a confié.

C'est la raison pour laquelle la Société ne considère pas que le directeur général utilise son véhicule de façon substantielle à des fins personnelles. En outre, la décision de la Société à l'effet de mettre à la disposition de son directeur général ainsi que de ses directeurs cadres un véhicule constitue une décision purement économique dans le but de réduire les frais de déplacement et de dépenses de ses utilisateurs. »

15. Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec)

a. Paiement d'indemnités de séparation à des employés

Pour la période du 1er septembre 1985 au 31 décembre 1986, Radio-Québec a payé 271 000 $ en indemnités de séparation à des employés pour lesquelles aucun impôt n'a été prélevé à la source. Bien que la Société ait reçu des employés intéressés une demande d'exonération à cet effet, elle se devait de retenir à la source les impôts prescrits en vertu de la réglementation fiscale. La Société pourrait se voir imposer une pénalité pour les impôts non prélevés.

■ Recommandation

La Société devrait prélever les impôts à la source lors du paiement d'indemnités de séparation à des employés.

□ Réaction de la Société

« Nous sommes d'accord avec le vérificateur sur ce point, il faut par contre spécifier que tous les employés concernés ont reçus des T-4. *À partir du 1er janvier 1987 nous avons remédié à cette lacune. »*

b. Financement d'équipements par contrats de crédit-bail

La Loi sur la Société de radio-télévision du Québec stipule qu'avec l'autorisation préalable du gouvernement, la Société peut contracter des emprunts par billets, obligations ou autres titres, à un taux d'intérêt et à toutes autres conditions que détermine le gouvernement.

La Société contracte des engagements au moyen de contrats de crédit-bail pour financer l'acquisition d'équipements. Ainsi, du 1er septembre 1985 au 31 mars 1987, Radio-Québec a procédé à la signature de 5 contrats au coût total de 4,7 M$ pour le financement d'équipements. Ces engagements, représentant des loyers exigibles de 6,4 M$ pour les dix prochaines années, n'ont pas été autorisés au préalable par le gouvernement.

■ Recommandation

Radio-Québec devrait obtenir au préalable l'autorisation du gouvernement pour le financement d'équipements par contrat de crédit-bail.

□ Réaction de la Société

« Nous devons souligner que la pratique actuelle a été mise en place après consultation et vérification auprès de fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du trésor. *En effet, il en ressortait que la Société pouvait obtenir les équipements par le biais de contrats de location-acquisition et en assumer le paiement dans le cadre de ses équilibres budgétaires.*

Par contre, Radio-Québec procède de concert avec le Conseil du trésor et le ministère de la Justice, à la refonte complète de sa réglementation sur la gestion financière. Cette nouvelle réglementation aura pour effet d'enlever toute ambiguïté concernant la passation de contrat de financement de biens-meubles. »

16. Société du Grand Théâtre de Québec

Emprunts de la Société

Un décret autorise la Société à contracter des emprunts pour combler ses besoins de trésorerie à condition que le total des sommes empruntées et non encore remboursées n'excède pas 800 000 $. Au 31 août 1986, les emprunts de la Société, y compris la marge d'emprunt bancaire, étaient de 1,3 M$.

■ Recommandation

La Société devrait se conformer aux dispositions du décret gouvernemental sur la limite permise pour ses emprunts.

□ Réaction de la Société

« Le dépassement de la limite d'emprunt s'explique par le non-versement par le gouvernement du Québec de la compensation pour les frais du Conservatoire de musique d'avril 1985 à août 1986. La Société a reçu, en avril 1987, le remboursement de ces frais, permettant ainsi de se conformer à la limite d'emprunt. »

17. Société du parc industriel du centre du Québec

Gestion de la Société

i. Vente de terrains

Au cours de l'exercice 1985-1986, deux sociétés ont signé des offres d'achat en vue d'acquérir des terrains de la Société du parc industriel du centre du Québec (S.P.I.C.Q.). Ces offres auxquelles étaient joints des dépôts à titre d'acompte précisaient que le solde du prix de vente « ... sera payable sans intérêt lors de la signature du contrat de vente notarié ».

Les décrets autorisant la vente de ces terrains mentionnent que les transactions doivent s'effectuer aux conditions mentionnées dans les offres d'achat.

Nous avons constaté dans un cas que le contrat signé par les parties était conforme à l'offre d'achat. Toutefois, le même jour la Société acheteuse du terrain s'est vu octroyer un financement par une obligation hypothécaire signée par un dirigeant de la S.P.I.C.Q., et comportant des modalités de paiement s'échelonnant sur trois ans.

Dans l'autre cas, le contrat de vente de terrains comprenait une clause hypothécaire, comportant également des modalités de paiement, s'échelonnant jusqu'en 1989.

Dans ces deux cas, les modalités prévues dans les ententes ne sont pas conformes aux conditions mentionnées dans les offres d'achat, et ne respectent pas les dispositions des décrets.

■ Recommandation

La Société devrait respecter la teneur des décrets émis par le gouvernement lors de la vente de terrains à des tiers.

□ Réaction de la Société

« À l'étude de ces dossiers, il apparaît clairement que des négociations ont été entreprises bien avant le dépôt d'offres d'achat de ces entreprises.

En effet, des échanges de lettres datant du mois de novembre 1984... ainsi qu'un dépôt de projet d'acte de vente préparé... et déposé à la Société le 22 mars 1984..., laissent supposer de longs échanges dans ces dossiers auxquels le directeur général actuel n'a pas été partie puisqu'il est entré en fonction en avril 1985.

Les terrains visés par ces deux offres d'achat sont des terrains à caractère résidentiel et ne rencontrent en aucune façon les objectifs industriels de la Société. C'est donc dire que depuis fort longtemps, la Société paie des taxes municipales sur ces terrains, sans espoir de les transformer en investissements industriels.

Lorsque nous avons reçu les décrets autorisant la Société à vendre lesdites propriétés, les investisseurs respectifs nous ont demandé de reporter la signature des contrats d'achat à une date ultérieure, forçant ainsi la Société à continuer de payer les taxes municipales sur cesdits terrains. C'est alors que nous avons offert aux investisseurs d'acquérir lesdites propriétés avec une balance hypothécaire garantie et portant intérêt à 10,75 % alors que le taux hypothécaire en vigueur à ce moment était d'environ 9,25 %.

Dans un contexte de restrictions budgétaires importantes, il va de soi que lorsque la Société paie des taxes municipales sans espoir de rentabiliser certains de ses équipements, ceci équivaut à une réduction de sa manoeuvre budgétaire. Ces décisions ont été prises dans le but évident de protéger les intérêts de la Société et non de contourner les décrets.

À tout événement, le Conseil du trésor nous a enjoints, en juin 1987, de vendre les propriétés de la Société sur une base de paiement comptant. Soyez assurés que depuis cette date la Société se conforme scrupuleusement à cette directive. »

ii. Entente entre la Société et la ville de Bécancour

Le 1er juin 1983, une entente est intervenue entre la Société du parc industriel du centre du Québec et la ville de Bécancour à l'effet que la ville s'engage, en compensation de certains travaux d'entretien exécutés par la Société, à verser à cette dernière, une somme annuelle de 100 000 $ indexée à 7,5 % à chaque année. Pour les exercices financiers s'échelonnant du 31 mars 1983 au 31 mars 1986, la Société remboursait au gouvernement les montants ainsi perçus. Ces montants se chiffraient à 447 300 $. Nous avons constaté que :

— L'entente signée par les deux parties n'a pas été approuvée par le gouvernement conformément à la loi sur la Société qui spécifie que : « ... une telle entente doit, pour être valide, être soumise au ministre des Affaires municipales ainsi qu'au ministre de l'Industrie et du Commerce et être approuvée par le gouvernement... » ;

— Pour l'exercice 1986-1987, la Société a décidé de ne plus remettre cette somme au gouvernement, étant donné que l'entente ne prévoit rien à cet effet.

Cette situation est ambiguë quant à la validité de l'entente et quant à la disposition que doit faire la Société de la somme qu'elle retire en vertu de l'entente.

■ Recommandation

La Société devrait faire approuver cette entente par le gouvernement conformément à sa loi constitutive et régulariser sa situation sur le plan de la disposition qu'elle doit faire des sommes qui résultent de cette entente.

□ Réaction de la Société

« Dès la signature de cette entente par les représentants de la Société et de la ville de Bécancour, elle fut transmise au gouvernement pour son approbation, soit le 29 juillet 1983. ... le 20 novembre 1985, le Conseil du trésor décidait de surseoir à sa recommandation au Conseil des ministres.

Le 25 mars 1987, la Société adoptait une résolution demandant au ministre de l'Industrie et du Commerce de réanimer ce dossier afin de donner suite à l'entente. Le 9 juin 1987, le ministre de l'Industrie et du Commerce écrivait au directeur général qu'il avait demandé à son ministère de revoir l'ensemble de ce dossier et qu'il lui transmettrait une réponse dans les meilleurs délais.

Depuis ce temps, le directeur général a discuté avec les représentants du ministère de l'Industrie et du Commerce et leur a fait certaines suggestions. Le directeur général a bon espoir que ce dossier suivra enfin son cours. »

18. Société québécoise d'initiatives pétrolières — SOQUIP

Radiation rétroactive au 31 mars 1981 des coûts de certaines propriétés pétrolifères et gazéifères

En 1986, la Société a radié, de façon rétroactive au 31 mars 1981, les coûts d'acquisition et d'exploration de certaines propriétés pétrolifères et gazéifères. Dans une note à ses états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 1987, la Société explique l'effet de cette radiation, entre autres, sur les dépenses et les résultats comme suit:

« Le 31 mars 1986, SOQUIP a décidé de procéder à une radiation rétroactive au 31 mars 1981 des coûts d'acquisition et d'exploration de certaines propriétés pétrolifères et gazéifères.

Jusqu'au 1er avril 1981, SOQUIP était au stade de l'exploration; conséquemment toutes ses dépenses, moins les revenus divers, étaient capitalisées au poste Propriétés pétrolifères et gazéifères. À partir de l'exercice 1981-1982, SOQUIP a déterminé qu'elle était en exploitation. Pour l'établissement de la valeur de ses propriétés dans son bilan, SOQUIP suivait la méthode de capitalisation du coût entier. Cette méthode n'exige pas de radiation si la valeur de recouvrement des réserves prouvées de pétrole et de gaz excède le coût amorti des propriétés. Au 31 mars 1982, l'évaluation des réserves prouvées de pétrole et de gaz excédait le coût amorti des propriétés pétrolifères et gazéifères. Il en a été de même pour les exercices subséquents jusqu'au 31 mars 1986.

Toutefois, le 31 mars 1986, SOQUIP a jugé que la valeur des actifs portés à son bilan ne reflétait pas correctement la valeur économique des travaux d'exploration menés depuis sa création jusqu'au 31 mars 1981. C'est pourquoi la Société décidait, le 31 mars 1986, de radier de façon rétroactive au 31 mars 1981, un montant de 70 700 000 $ représentant le coût amorti d'acquisition et d'exploration, qui a été comptabilisé depuis le début des opérations de SOQUIP jusqu'au 31 mars 1981, de certaines propriétés pétrolifères et gazéifères qui n'ont pas donné lieu à la découverte de réserves d'hydrocarbures économiquement exploitables.

Si la radiation du 31 mars 1986 n'avait pas été effectuée, les propriétés pétrolifères et gazéifères auraient alors subi au 31 mars 1987, une dévaluation de 35 241 000 $ représentant l'excédent du coût amorti des propriétés pétrolifères et gazéifères sur la valeur de recouvrement des réserves prouvées de pétrole et de gaz.

Cette radiation rétroactive a les effets suivants sur les états financiers consolidés:

	1987	1986
	(000 $)	(000 $)
— Réduction du coût amorti des propriétés pétrolifères et gazéifères	**29 154**	**67 787**
— Réduction des bénéfices non répartis à la fin de l'exercice	**29 154**	**67 787**
— Réduction des dépenses et augmentation du bénéfice net de l'exercice		
Épuisement	3 392	2 913
Dévaluation des propriétés pétrolifères et gazéifères au 31 mars	35 241	—
	38 633*	**2 913**

* Si cette radiation rétroactive n'avait pas été effectuée, les résultats de l'exercice terminé le 31 mars 1987 auraient reflété une perte nette de 37 005 000 $ plutôt qu'un bénéfice net de 1 628 000 $. »

Comme nous l'avons expliqué à notre Rapport de l'an dernier (p. 109), cette radiation n'était pas requise selon la méthode de capitalisation du coût entier adoptée par SOQUIP. En conséquence, nous avons apporté une restriction à notre rapport du vérificateur sur les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 mars 1987, afin de donner l'effet de cette radiation, entre autres, sur les résultats et les dépenses de cet exercice.

□ **Réaction de la Société**

« La radiation dont il est fait mention ci-dessus a été effectuée au cours de l'exercice 1985-1986 et était rétroactive au 31 mars 1981. Elle concernait des propriétés pétrolifères et gazéifères détenues alors par SOQUIP et qui n'avaient pas de valeur commerciale.

Même si cette radiation n'était pas requise selon les normes comptables, la direction et le Conseil d'administration de SOQUIP considéraient qu'elle permettrait de représenter plus fidèlement la valeur réelle des actifs détenus par la Société. Si cette radiation n'avait pas été faite l'an dernier, il aurait été nécessaire de procéder cette année à une réévaluation à la baisse des actifs de SOQUIP.

La Société considère que la note 3 apparaissant aux états financiers de l'exercice financier 1986-1987 présente bien la situation aux lecteurs des états financiers. »

Remarques et commentaires

Ministère des
Affaires
culturelles

IV Ministère des Affaires culturelles

A. Aperçu général

Le ministère des Affaires culturelles a été institué en 1961 par la Loi sur le ministère des Affaires culturelles (L.R.Q., chapitre M-20). Par cette loi, le ministère a le mandat général de favoriser l'épanouissement des arts, des lettres et du patrimoine au Québec. Au fil des ans, cette mission a été précisée par plusieurs autres lois dont l'application a été confiée au ministère par le législateur. Ces lois sont:

— Pour les milieux culturels:

- La Loi sur l'assurance-édition (L.R.Q., chapitre A-27);
- La Loi sur les bibliothèques publiques (L.R.Q., chapitre B-3);
- La Loi sur les biens culturels (L.R.Q., chapitre B-4);
- La Loi sur les concours artistiques, littéraires et scientifiques (L.R.Q., chapitre C-51);
- La Loi sur le développement des entreprises québécoises dans le domaine du livre (L.R.Q., chapitre D-8.1);
- La Loi sur le Musée des Beaux-Arts de Montréal (L.R.Q., chapitre M-42);

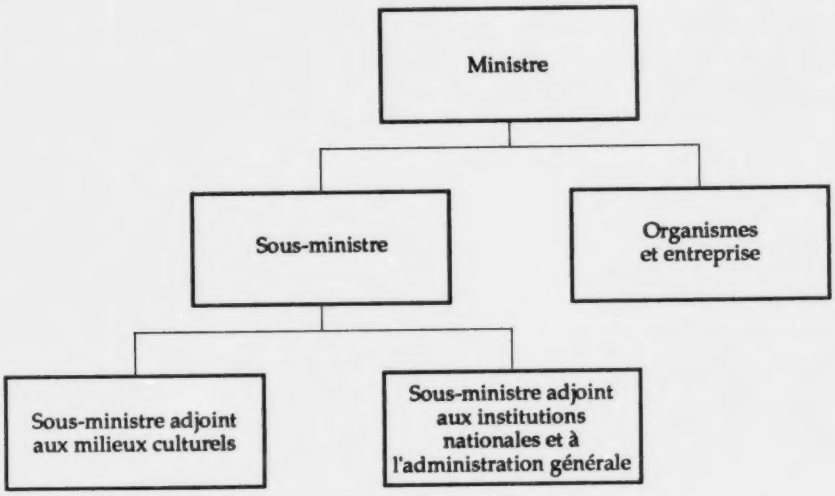
— Pour les institutions nationales:

- La Loi sur les archives (L.R.Q., chapitre A-21.1);
- La Loi sur la Bibliothèque nationale du Québec (L.R.Q., chapitre B-2);
- La Loi sur le Conservatoire (L.R.Q., chapitre C-62);

— Pour les organismes et une entreprise relevant du ministère:

- La Loi sur le cinéma (L.R.Q., chapitre C-18);
- La Loi sur l'Institut québécois de recherche sur la culture (L.R.Q., chapitre I-13.2);
- La Loi sur les musées nationaux (L.R.Q., chapitre M-44);
- La Loi sur la Société de développement des industries de la culture et des communications (L.R.Q., chapitre S-10.01);
- La Loi sur la Société de la Place des Arts de Montréal (L.R.Q., chapitre S-12.1);
- La Loi sur la Société du Grand Théâtre de Québec (L.R.Q., chapitre S-14.01);
- La Charte de la langue française (L.R.Q., chapitre C-11).

Le ministère s'est doté d'une structure organisationnelle adaptée aux différents mandats qui lui sont confiés. L'organigramme qui suit illustre cette réalité.



Les ressources humaines et les dépenses du ministère pour l'année financière 1986-1987 se répartissaient sommairement comme suit:

	Employés permanents et occasionnels	Dépenses de fonctionnement	Subventions
	En années/ personne	En millions $	En millions $
Milieux culturels	255	11,9	82,1
Institutions nationales*	697	23,8	0,2
Administration générale	162	18,6	1,0
Organismes et entreprise relevant du ministère**	874	1,7	36,0
Charte de la langue française***	419	19,2	0,4
	2 407	**75,2**	**119,7**

* Les quatre institutions nationales sont les Archives nationales du Québec, la Bibliothèque nationale du Québec, le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec et le Centre de conservation du Québec.

** Les 10 organismes et l'entreprise sont la Commission des biens culturels, l'Institut québécois de recherche sur la culture, la Régie du cinéma, la Société générale du cinéma, l'Institut québécois du cinéma, le Musée du Québec, le Musée d'art contemporain de Montréal, le Musée de la civilisation, la Société de la Place des Arts de Montréal, la Société du Grand Théâtre de Québec et la Société québécoise de développement des industries de la culture et des communications.

*** Les cinq organismes associés à la Charte de la langue française sont l'Office de la langue française, la Commission de la protection de la langue française, le Conseil de la langue française, la Commission d'appel de francisation des entreprises et la Commission de toponymie.

B. Portée de la vérification

Nous avons effectué une vérification des données financières du ministère des Affaires culturelles pour l'année terminée le 31 mars 1987, conformément à notre approche de vérification des états financiers du gouvernement du Québec à cette date. Nous avons également examiné la conformité des opérations du ministère aux lois, règlements et directives qui le régissent.

Nous avons de plus procédé à une vérification d'optimisation des ressources qui visait à déterminer si les ressources humaines, matérielles et financières du ministère étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et si les gestionnaires rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités.

Cette vérification d'optimisation des ressources portait sur la gestion de l'ensemble des subventions accordées par le ministère, ainsi que sur la gestion des opérations aux Archives nationales du Québec, à la Bibliothèque nationale du Québec et au Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec. Notre vérification des organismes et d'une entreprise relevant du ministère n'a porté que sur les liens d'imputabilité entre eux et le ministère des Affaires culturelles. Aucune vérification d'optimisation des ressources n'a été effectuée auprès des organismes associés à la Charte de la langue française.

C. Résultats sommaires de notre vérification

Au cours de l'automne 1986, le ministère a remanié sa structure organisationnelle par suite de la nomination d'un sous-ministre et de deux sous-ministres adjoints. Ces nouveaux dirigeants ont entériné les attentes déjà signifiées par leurs prédécesseurs aux directeurs généraux relevant de leur autorité. Bien que des rapports de reddition de comptes soient présentés par les directeurs généraux ponctuellement, les sous-ministres adjoints ont reconnu que ces rapports ne démontraient pas toutes les attentes signifiées et que le processus de reddition de comptes devait être amélioré.

La lecture du rapport annuel du ministère de l'année financière 1985-1986 ne permet pas de savoir si les réalisations sont conformes à celles qu'il avait planifiées.

Les organismes relevant du ministère ne présentent pas, dans leur budget annuel ou tout autre document, des résultats mesurables prévus de leurs opérations financées en totalité ou en partie par une subvention du ministère.

Les contrôles financiers des subventions versées aux milieux culturels sont généralement respectés et les paiements effectués sont conformes aux décisions rendues par le ministère. Toutefois, celui-ci n'a pas mis en place l'ensemble des éléments assurant une gestion efficiente des subventions. Le ministère aurait avantage à préciser les objectifs généraux des programmes d'aide financière par des sous-objectifs exprimés de manière qualitative ou quantitative, ou les deux selon la nature du programme. Ces sous-objectifs permettraient l'évaluation de l'efficacité de ces programmes et le traitement équilibré des demandes de subventions. Également, le ministère ne considère pas toujours, lors de l'analyse des projets d'équipements culturels, le coût et le financement des frais de fonctionnement de ces équipements. En conséquence, une fois les équipements culturels réalisés, le ministère peut être contraint de s'engager, malgré lui, dans des projets requérant un soutien financier additionnel pour leur fonctionnement. De plus, lors de la restauration d'immeubles dans un arrondissement historique, le ministère n'a pas inclus, dans ses conventions avec des partenaires, de

mécanismes lui permettant de récupérer des bénéficiaires une partie ou la totalité des subventions versées dans le cas où les bénéfices dépasseraient des paramètres fixés d'avance.

Aux Archives nationales du Québec, l'analyse et l'approbation des calendriers de conservation des documents ne sont pas effectuées au fur et à mesure de leur réception. Ceci contribue à l'accumulation d'arrérages. Ce retard et le fait de ne pas avoir encore implanté la politique de gestion des documents semi-actifs empêchent, selon une étude externe commandée par les Archives, la réalisation d'une économie annuelle possible de 4,8 M$ pour les ministères, les organismes et les entreprises du gouvernement. Les instruments de recherche et de repérage incorporés au système informatique de gestion des archives (SAPHIR) mis à la disposition des chercheurs, ne sont pas soumis à un contrôle de la qualité de leur contenu; effectivement, ces instruments comportent de nombreuses erreurs. Le développement et l'implantation de ce système ont coûté environ 3 M$. Ce système a été conçu sans tenir compte des besoins des utilisateurs, contribuant ainsi à rendre inévitable sa révision complète, actuellement en cours.

La Bibliothèque nationale du Québec a appliqué une politique d'émission de notices bibliographiques qui ne tenait pas toujours compte de la possibilité d'utiliser les notices déjà initiées par d'autres bibliothèques. Ces notices sont disponibles dans la banque de données bibliographiques (UTLAS) à laquelle la Bibliothèque est abonnée. Exception faite des périodiques, la production de notices ne fait pas l'objet d'entente sur le partage du travail avec les autres membres de cette banque, dont le réseau des bibliothèques gouvernementales. La Bibliothèque étudie présentement la possibilité d'accélérer la production de ces notices.

Dans l'enseignement de la musique, les activités du Conservatoire se font sans cadre d'études défini délimitant un tronc commun à chaque étudiant et fixant des balises à sa formation. Autant dans l'enseignement de la musique que de l'art dramatique, le Conservatoire a opéré sans avoir pris l'ensemble des moyens requis pour rationaliser l'utilisation de ses ressources et réduire ses coûts d'opérations. Le Conservatoire ne connaît pas l'emploi du temps de ses professeurs durant leurs heures dites de disponibilité et il n'évalue pas leur rendement. Par ailleurs, le Conservatoire n'a pas transmis d'attentes opérationnelles portant sur l'utilisation des ressources à ses directeurs d'établissements ni remédié à l'absence d'évaluation de la performance pédagogique et administrative de l'enseignement dispensé. Le ministère révise actuellement les opérations et la mission du Conservatoire.

D. Résultats détaillés de notre vérification

1. Planification annuelle et reddition de comptes

Par le biais du processus budgétaire, le ministère établit annuellement son plan opérationnel en tenant compte de ses orientations et de ses objectifs de programmes. À partir de ce plan, la haute direction signifie des attentes aux directeurs généraux. Ces attentes comprennent les responsabilités découlant de l'emploi et les demandes spécifiques portant sur les résultats escomptés, les comportements prévus ou tout autre besoin de l'organisation. Les directeurs généraux ont la responsabilité de réaliser ces attentes et d'en rendre compte.

a. Signification des attentes et reddition de comptes

Une réorganisation administrative du ministère a été effectuée à l'automne 1986 par suite de la nomination d'un sous-ministre et de deux sous-ministres adjoints. Ces nouveaux titulaires ont entériné, de façon générale, les attentes signifiées par leurs prédécesseurs aux directeurs généraux du ministère.

Bien que des rapports de reddition de comptes soient présentés ponctuellement par les directeurs généraux, ces rapports ne démontrent pas les résultats en comparaison avec les attentes signifiées. Ils ne permettent pas l'évaluation des résultats qui découlent de l'application du plan opérationnel.

■ Recommandation

Le ministère devrait améliorer son processus de reddition de comptes en exigeant des directeurs généraux de faire rapport à la haute direction de façon systématique. Ces comptes rendus devraient présenter les résultats en comparaison avec les attentes signifiées; ils devraient permettre l'évaluation des résultats qui découlent de l'application du plan opérationnel.

□ Réaction du ministère

« Le ministère des Affaires culturelles a l'intention d'améliorer son processus de reddition de comptes. »

b. Rapport annuel 1985-1986

Chaque année, le ministère des Affaires culturelles dépose à l'Assemblée nationale un rapport annuel sur ses activités. Ce rapport fait état des mandats et des objectifs, et des principales réalisations des secteurs du ministère.

Nous avons examiné le rapport annuel de l'année financière 1985-1986. Les objectifs que s'était fixés le ministère y sont décrits en termes généraux sans préciser les réalisations planifiées. Ce document ne permet donc pas de savoir si les réalisations du ministère étaient conformes à celles qu'il avait planifiées. De plus, ces réalisations ne sont pas présentées en relation avec les dépenses effectuées. Par conséquent, le lecteur ne peut évaluer les résultats obtenus par le ministère.

■ Recommandation

Le ministère devrait présenter un rapport annuel qui permette au lecteur de comparer les réalisations planifiées avec les résultats obtenus. Les réalisations devraient également être présentées en relation avec les dépenses effectuées. Cette forme de présentation permettrait au lecteur d'évaluer les résultats obtenus.

□ Réaction du ministère

« Les vérificateurs recommandent que le rapport annuel du ministère fasse état des résultats de l'année en comparaison des résultats prévus en début de période. De plus, les résultats ainsi obtenus devraient être présentés en relation avec les dépenses effectuées par secteurs.

Une planification aussi stricte et chiffrée relève de concepts applicables à des agents économiques producteurs de biens et de services susceptibles d'un décompte arithmétique. Les objectifs ou résultats anticipés dans le domaine culturel constituent des réalités beaucoup plus complexes faisant l'objet d'appréciation de nature surtout qualitative.

Toute mesure de l'action du ministère doit tenir compte de la problématique de la culture au Québec, de son rôle comme facteur d'identification de notre peuple et comme gage de la conservation et du développement de notre langue. Il est à craindre que des critères d'appréciation strictement comptables risquent d'ignorer ces enjeux primordiaux en faveur d'informations peu significatives.

D'ailleurs nous craindrions de faire injure aux milieux culturels que de participer à traiter la culture comme un simple bien de consommation.

Nous croyons de plus que le rapport annuel est plus un instrument d'information que de contrôle de la gestion. Les débats sur le budget du ministère et les engagements financiers nous paraissent l'occasion désignée de fournir des données chiffrées beaucoup plus complètes sur l'évolution du ministère et l'atteinte de nos objectifs. »

◀ Commentaire à la réaction

L'approbation des crédits et l'étude des engagements financiers sont des étapes du cycle d'imputabilité envers l'Assemblée nationale. Ce cycle doit être complété par la publication des Comptes publics et par la présentation adéquate du rapport annuel sur l'exécution d'une responsabilité confiée par le Parlement.

Les résultats ne se mesurent pas nécessairement et exclusivement en terme de données chiffrées mais il ne faut pas conclure que les préoccupations de coût, de rendement et d'efficacité doivent être omises. Le rapport 1985-1986 aurait dû informer l'Assemblée nationale des résultats de la mesure de la performance et de l'atteinte des objectifs planifiés en considération du budget de 187 M$ que le ministère s'était fait octroyer par le Parlement.

2. Subventions versées aux milieux culturels

Au cours de l'exercice 1986-1987, les subventions attribuées aux milieux culturels ont été de 82,1 M$. Le ministère a élaboré, selon le Règlement sur la promesse et l'octroi de subventions, plus de 50 programmes d'aide financière en vertu desquels il a versé 70 % du total de ces subventions, soit 57,3 M$. Nous avons examiné 16 de ces programmes. Le reste des subventions, au montant de 24,8 M$, est attribué selon les autres modalités du règlement. Nous avons également examiné ces subventions sur base d'échantillon.

Les quelque 2 400 bénéficiaires se retrouvaient principalement dans les domaines des bibliothèques et du livre, des musées, des arts d'interprétation, des arts visuels, des métiers d'arts, du disque, du spectacle et du patrimoine. Le ministère octroie des subventions pour des dépenses de fonctionnement, pour des projets particuliers et pour des équipements dans le domaine culturel.

a. Objectifs des programmes d'aide financière

Les objectifs des programmes d'aide financière sont énoncés en termes généraux tels que « favoriser le développement du théâtre, de la danse et de la musique au Québec », « contribuer à une meilleure compréhension de la pratique des arts visuels » et « rendre accessibles les oeuvres des compositeurs québécois ». Ces objectifs ne sont pas traduits par la suite en sous-objectifs exprimés de manière qualitative ou quantitative, ou les deux selon la nature du programme. Le ministère serait alors en mesure d'évaluer l'efficacité de ses programmes d'aide financière puisqu'il pourrait comparer les résultats obtenus avec les sous-objectifs définis préalablement. Le

traitement équilibré des demandes de subventions serait facilité, car le ministère aurait des points de repère pour justifier les choix lors de l'évaluation des demandes et de la détermination du montant de la subvention.

■ Recommandation

Le ministère devrait établir, pour chacun de ses programmes, des sous-objectifs exprimés de manière qualitative ou quantitative, ou les deux selon la nature du programme. Le ministère devrait mesurer l'efficacité de ses programmes d'aide financière.

□ Réaction du ministère

« On nous demande d'établir pour nos programmes de subventions des sous-objectifs spécifiques exprimés de manière qualitative et quantitative. Il faudrait de plus fournir des points de repère précis pour mesurer le degré d'atteinte des sous-objectifs.

Nous doutons que la recommandation telle que formulée puisse être mise en application. Dans le domaine de la culture, le jugement éclairé d'intervenants compétents a plus de valeur que quelques mesures chiffrées et a plus de chance d'intégrer à l'analyse le très grand nombre de facteurs dont il faut tenir compte.

Même si d'autres problèmes ont jusqu'ici retenu notre attention, nous comptons établir des procédures visant à l'évaluation systématique de nos programmes.

Sachant qu'il est illusoire d'établir une relation trop simplifiée de cause à effet dans le domaine culturel et de limiter nos champs d'observation à de strictes considérations chiffrées, nous avions pensé impliquer dans le processus d'évaluation, un certain nombre d'intervenants. Ainsi, outre les ressources de notre Service de la recherche, nous voulions faire appel à nos gestionnaires de programme tant au central qu'en région. Ils sont souvent les fonctionnaires ayant la meilleure connaissance immédiate de chaque secteur. Des mécanismes de consultation des milieux culturels sont présentement en place. Nous comptons aussi nous en prévaloir pour consulter notre clientèle en ces matières.

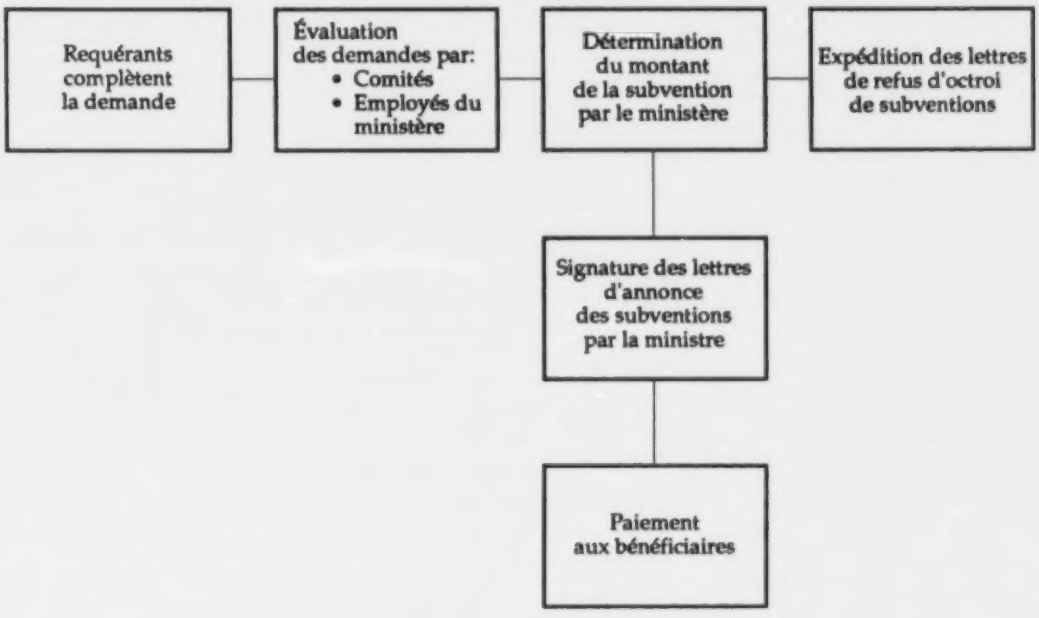
Comme vous pouvez le constater, nous comptons sur l'autocritique et la confrontation des idées plutôt que sur une arithmétique administrative dont nous craignons les côtés mécanistes et réducteurs. »

◀ Commentaire à la réaction

Nous souscrivons à l'initiative du ministère d'impliquer dans le processus d'évaluation un plus grand nombre d'intervenants. Cependant, le jugement éclairé d'intervenants compétents aura une plus grande valeur s'il est appuyé sur des sous-objectifs qui favorisent l'autocritique et la confrontation des idées. L'évaluation de programmes et des résultats ne se mesure pas seulement en terme de quelques mesures chiffrées. L'évaluation systématique de programmes recherchée par le ministère doit, pour être valable, être fondée sur des sous-objectifs définis à partir de facteurs qui tiennent également compte de préoccupations de coût, de rendement et d'efficacité.

b. Octroi des subventions

Nous représentons les principales étapes du processus d'octroi des subventions:



La documentation mise à la disposition de la clientèle leur permettant de compléter la demande de subventions est conforme aux normes et exigences des programmes d'aide financière. Les contrôles financiers relatifs au versement des subventions sont respectés. Les paiements effectués sont conformes et postérieurs aux décisions rendues par le ministère.

i. Traitement des demandes de subventions

Selon les normes des programmes d'aide financière, le ministère a recours, entre autres, à des comités formés d'artistes ou de professionnels extérieurs à la fonction publique pour évaluer les demandes de subventions des requérants. Ces évaluations par comités ont contribué à l'attribution de subventions de l'ordre de 23 M$ pour 1986-1987, soit 40 % des 57,3 M$ versés en vertu des programmes d'aide financière. Les autres demandes de subventions ont été évaluées par les employés du ministère. Le ministère a élaboré des grilles que peuvent utiliser les personnes affectées aux évaluations. Ces grilles qui sont propres à la nature de chaque programme, comportent des facteurs d'évaluation tant sur le plan artistique qu'administratif.

Certaines évaluations n'ont pas été effectuées à partir de grilles et en fonction de facteurs d'évaluation précis et connus à l'avance. D'autres évaluations ont été effectuées à partir de grilles qui n'ont pas été signées par les personnes affectées aux évaluations.

Pour les programmes qui ne prévoient pas de mécanismes de calcul du montant de la subvention, tels que « Soutien aux organismes en arts d'interprétation (production-diffusion) » et « Aide financière à la production théâtrale », la détermination du montant de la subvention tient compte de l'évaluation effectuée et d'autres critères. Ces derniers peuvent être, outre les objectifs et priorités du ministère, certaines particularités historiques, financières et environnementales du requérant. Le ministère ne consigne pas au dossier tous les critères qui ont servi à déterminer le montant de la subvention. Cette absence rend difficile le lien entre l'évaluation de la demande et le montant de la subvention.

Les programmes « Aide financière aux bibliothèques municipales » et « Aide aux bibliothèques centrales de prêts » prévoient des mécanismes de calcul du montant de la subvention basés sur les dépenses des bibliothèques. L'évaluation des demandes de subventions ne prévoit pas tenir compte des résultats obtenus par le bénéficiaire à l'aide de la subvention de l'exercice précédent. Ces résultats peuvent être le nombre de visiteurs, de livres prêtés ou d'autres indices qualitatifs ou quantitatifs mesurant les activités réalisées.

■ Recommandation

Le ministère devrait s'assurer que chaque demande d'aide financière fasse l'objet d'une évaluation en fonction de facteurs d'évaluation précis et connus à l'avance, que cette évaluation soit signée par les personnes affectées à l'évaluation et que les critères ayant servi à déterminer le montant de la subvention soient correctement consignés. Le ministère devrait tenir compte, dans son évaluation, des résultats obtenus par le bénéficiaire à l'aide de la subvention de l'exercice précédent pour les programmes d'aide financière qui prévoient un mécanisme de calcul du montant de la subvention.

□ Réaction du ministère

« Les gestionnaires des différents programmes d'aide financière du ministère sont très conscients des résultats à obtenir et ils se dotent, au-delà de la documentation relative à chacun de ces programmes, de grilles d'évaluation qui servent, entre autres, aux comités d'évaluation et aux membres des jurys.

À l'occasion de la fabrication de grilles, les gestionnaires tiennent compte des résultats obtenus, du nombre de spectateurs, d'artistes et de recettes autonomes (billetterie, subventions d'autres sources, dons, appariement). Ils tiennent aussi compte de la qualité du produit.

Outre ces critères qui permettent de déterminer des cotes, l'on tient compte d'autres facteurs dans l'établissement des montants des subventions, notamment de l'historique des organismes, de leurs conditions d'exercice et de leur situation financière. Cette opération, bien sûr, s'effectue dans le cadre précis des enveloppes financières réservées à chacun des programmes.

Suite aux évaluations, les gestionnaires et professionnels(les) des directions concernées sont en mesure d'expliquer à chaque organisme non seulement la démarche suivie, mais aussi les résultats obtenus. »

◀ Commentaire à la réaction

L'utilisation de grilles n'est pas généralisée. Les sondages effectués lors de notre vérification ont démontré que certaines évaluations n'ont pas été effectuées en fonction de facteurs d'évaluation précis et connus à l'avance. L'information consignée au dossier ne permettait pas toujours de faire le lien entre l'évaluation et le montant de la subvention. Dans le cas des programmes « Aide financière aux bibliothèques municipales » et « Aide aux bibliothèques centrales de prêt », le souci chez les gestionnaires des résultats à obtenir devrait aussi tenir compte des résultats obtenus par le bénéficiaire dans l'évaluation des demandes de subventions.

ii. Subventions pour des projets d'équipements culturels

Le ministère contribue au financement d'équipements culturels tels que des bibliothèques, musées, salles de spectacles, etc. Au cours des deux dernières années, il s'est engagé à verser, sur une période de 20 ans, 38 M$ sous forme de subventions à cette fin. Les versements seront effectués selon les modalités de remboursement de la dette par les bénéficiaires et les intérêts s'ajouteront au montant de ces subventions.

1. *Analyse des projets d'équipements culturels*

L'analyse des projets d'équipements culturels est axée sur la faisabilité du projet, le coût et l'apport financier des promoteurs. Elle tient compte des priorités et des besoins de la région intéressée. Cette analyse ne comporte pas toujours une évaluation des coûts de fonctionnement des équipements ni de la capacité des promoteurs à les assumer.

Comme suite à l'analyse, un avis sur l'opportunité de réaliser le projet est préparé. La plupart des avis examinés ne faisaient pas état des coûts de fonctionnement des équipements ni des sources de financement de ces coûts. Ces informations n'ayant pas été considérées, le ministère peut être contraint de s'engager, malgré lui, dans des projets requérant un soutien financier additionnel au fonctionnement des équipements culturels réalisés. Pour deux des projets examinés, le ministère a dû accorder à date des aides financières de 110 000 $ pour en assurer le fonctionnement.

■ Recommandation

L'analyse des demandes d'aide financière pour la réalisation des projets d'équipements culturels devrait comporter une évaluation des coûts de fonctionnement des équipements projetés ainsi qu'une évaluation des sources de financement de ces coûts.

□ Réaction du ministère

« Le ministère partage l'avis des vérificateurs selon lequel l'analyse d'une demande d'assistance financière pour la réalisation d'un projet d'équipement doit tenir compte des coûts de fonctionnement qui en résulteront.

D'ailleurs les outils de gestion permettent de recueillir les informations quant aux coûts de fonctionnement ultérieurs des équipements projetés.

D'autre part, il faut comprendre que certaines décisions quant aux projets acceptés soit lors de sommets économiques, soit selon l'Entente Canada-Québec sur les équipements de loisir et culturels ou soit lors de conceptions de projets nationaux, sont issues de volontés gouvernementales et que dans ces cas particuliers, les coûts de fonctionnement peuvent s'inscrire graduellement dans les revues de programmes, pendant la construction des édifices. »

2. *Obligations des bénéficiaires*

Lorsqu'une demande d'aide financière à un projet d'équipement culturel est approuvée par le ministère, une convention est signée avec le promoteur bénéficiaire. Elle énonce les obligations de chacune des parties et demeure en vigueur pour une durée n'excédant pas 20 ans. Les obligations du promoteur bénéficiaire portent notamment sur l'utilisation des équipements culturels, sur leur protection en matière d'assurance et sur la production d'états financiers détaillés et vérifiés.

Au moment de notre vérification, le ministère n'avait pas mis en place des mécanismes permettant de s'assurer du respect des obligations prévues aux conventions. Il ne peut avoir l'assurance que les promoteurs bénéficiaires utilisent les équipements culturels aux fins pour lesquelles ils ont été réalisés et qu'ils les protègent adéquatement.

■ Recommandation

Le ministère devrait instaurer un mécanisme permettant de s'assurer que les bénéficiaires respectent les obligations convenues sur l'utilisation et la protection des équipements culturels.

□ Réaction du ministère

« *Au moment de la mise en oeuvre du programme d'aide financière aux équipements culturels, le ministère n'a pas cru bon de mettre en place un système formel de suivi des ententes contractuelles financées en service de dette, en raison notamment du peu de ressources disponibles, des avantages et des inconvénients de tel suivi et du fait que la très grande majorité des bénéficiaires des subventions versées en service de dette, sur 20 ans, sont des municipalités.*

Cependant, compte tenu que la période de rodage du programme est à toutes fins utiles terminée et qu'on est actuellement à le réviser, il pourrait être envisagé dès à présent d'introduire dans le Guide de gestion un mécanisme souple et léger qui assure le suivi des ententes financées en service de dette. »

◀ Commentaire à la réaction

Le ministère devrait s'assurer du respect des obligations des bénéficiaires portant sur l'utilisation et la protection des équipements culturels compte tenu qu'il avait jugé important de prévoir de telles obligations dans les conventions.

c. Restauration de Place Royale

Le ministère accorde des subventions pour la restauration d'immeubles situés dans l'arrondissement historique « Place Royale » de Québec.

Pour deux projets de restauration d'immeubles, le ministère a reçu du gouvernement, lors de l'autorisation des subventions, le mandat de déterminer les modalités et les conditions de versement à être inscrites dans les conventions avec les futurs bénéficiaires. Notre examen démontre que les subventions ont été versées conformément à

ces conventions en fonction d'un pourcentage des coûts de restauration jusqu'à un montant maximal. Cependant, le ministère n'a pas inclus, dans ces conventions, de mécanismes lui permettant de récupérer des bénéficiaires une partie ou la totalité des subventions versées, dans le cas où les bénéfices générés par la réalisation de ces deux projets de restauration dépasseraient des paramètres fixés d'avance. Par ailleurs, exception faite de la production des pièces justificatives relatives aux coûts de restauration, le ministère n'a pas exigé de ces bénéficiaires, ni en cours de réalisation, ni à la fin des travaux, la production de rapports démontrant les résultats financiers de ces projets.

Pour l'un de ces projets, un document préparé en décembre 1981 par la Société de développement des industries de la culture et des communications indiquait qu'il était permis « d'entrevoir une rentabilité financière dès la deuxième année ». Ce document recommandait à la Société l'acquisition de 51 % des actions d'une entreprise du secteur privé. La contrepartie de ces actions serait composée d'un montant de 450 000 $ plus neuf immeubles de Place Royale évalués à 607 000 $. Cette analyse recommandait également l'octroi d'une subvention de 1,1 M$ par le ministère à cette filiale. En avril 1982, le gouvernement approuvait ces recommandations et spécifiait que cette subvention ne devrait pas excéder 48 % des coûts des travaux. Les versements de la subvention ont atteint 1 M$. En 1985, la Société de développement des industries de la culture et des communications a vendu ses actions aux actionnaires minoritaires pour 1 057 000 $, représentant sa mise de fonds de 450 000 $ et une somme de 607 000 $ pour les neuf immeubles qui faisaient partie du coût d'acquisition des actions en 1982. Les états financiers démontrent que la réalisation de ce projet laisse des bénéfices accumulés de plus de 1 M$ à l'entreprise du secteur privé.

Pour l'autre projet, un mémoire signé en juin 1985 conjointement par les ministres des Affaires culturelles et des Transports informait le gouvernement des prévisions des revenus, des coûts de restauration et des bénéfices escomptés de 8 % du coût total du projet. Ce mémoire ajoutait qu'une subvention de 2,4 M$ serait versée et des immeubles cédés pour 1 $ à une société en commandite à être formée par la Société de développement des industries de la culture et des communications, partenaire majoritaire à 51 %, et une entreprise du secteur privé. Un autre mémoire portant sur ce même projet, préparé en juin 1985 par le Secrétariat du Conseil du trésor, indiquait que le bénéfice anticipé serait de l'ordre de 8 % sur le coût du projet. Le mémoire ajoutait que « si les profits devaient excéder 10 à 12 %, il a été convenu entre les partenaires que des ajustements seraient apportés afin que les profits ne puissent être considérés comme excessifs ». La Société en commandite a été instituée et le gouvernement lui a autorisé une subvention de 2,4 M$. La convention intervenue entre les partenaires ne fait aucune mention de la clause sur les profits excessifs et établit l'apport financier des associés à 50 000 $. Au 31 mars 1987, avec 20 % des condominiums encore à vendre, les bénéfices déjà obtenus de près de 850 000 $ dépassent de 49 % les bénéfices escomptés de 570 000 $ pour tout le projet. Les bénéfices ainsi réalisés représentent 19 % des coûts accumulés du projet.

■ Recommandation

Lorsque le ministère subventionne la restauration, par des partenaires, d'immeubles historiques pouvant produire ultérieurement des revenus, il devrait fixer des paramètres de bénéfices et prévoir des mécanismes de suivi et de récupération d'une partie ou de la totalité de la subvention dans les cas où les bénéfices dépasseraient les paramètres fixés d'avance.

□ **Réaction du ministère**

« Le ministère convient de la pertinence d'appliquer ces deux recommandations lorsqu'il accorde des subventions pour la restauration ou le recyclage, à des fins lucratives, d'immeubles d'intérêt patrimonial.

À la suite de l'expérience acquise lors de la réalisation des deux projets étudiés à la Place Royale, le ministère dispose maintenant de l'expertise qui lui permet de concevoir et d'appliquer des mécanismes lui permettant de récupérer les bénéfices qui dépasseraient certains paramètres. Il importe en effet de se rappeler que ces deux projets marquaient un changement radical par rapport au type d'intervention réalisé jusque-là par le ministère en matière de restauration et de recyclage des immeubles historiques localisés dans le secteur de la Place Royale : plutôt que d'assumer seul le lourd fardeau financier que représentaient la restauration et la gestion de ses propriétés, le ministère décidait d'appliquer une recommandation du Conseil du trésor en concevant une façon originale d'impliquer l'entreprise privée dans la restauration et le recyclage de ces immeubles historiques.

Ces projets constituaient donc une première pour le ministère et la SODICC et revêtaient un caractère exemplaire devant favoriser la réalisation de projets analogues. Dans cette perspective, tout en lui permettant d'assurer la restauration et le recyclage de plusieurs immeubles historiques à un coût nettement inférieur à celui qu'il aurait dû défrayer s'il avait réalisé ces projets en régie, le ministère a été en mesure d'atteindre deux objectifs fondamentaux qu'il s'était alors fixés, soit :

— Réduire considérablement le lourd fardeau financier que représentaient pour le ministère la gestion, la restauration et le recyclage de ses immeubles d'intérêt patrimonial ;

— Démontrer à l'entreprise privée la rentabilité financière de la restauration et du recyclage d'immeubles localisés dans des zones historiques (cet objectif semblait alors difficilement réalisable en raison du contexte économique et de l'absence d'expérience analogue réalisée jusqu'alors).

C'est donc en s'appuyant sur l'expertise développée lors de la réalisation de ces projets, le succès technique et financier alors obtenu ainsi que sur l'évolution favorable du marché immobilier depuis quelques années, que le ministère entend dorénavant concevoir et appliquer des mécanismes lui permettant de récupérer une partie ou la totalité de la subvention accordée lorsque les bénéfices résultant de la restauration ou du recyclage d'immeubles historiques dépassent certains paramètres. »

3. Subventions versées aux organismes et à une entreprise relevant du ministère

Le ministère a subventionné les dépenses de fonctionnement des organismes et d'une entreprise relevant du ministère pour un montant de 36 M$ en 1986-1987. À cette fin, ces entités doivent fournir au ministère les renseignements requis sur leurs activités, tels un budget annuel de leurs opérations, un rapport annuel d'activités, un plan de développement, etc.

À l'exception de la Société de développement des industries de la culture et des communications, les organismes ne présentent pas au ministère, dans leur budget annuel ou dans tout autre document, des résultats mesurables prévus de leurs opérations financées en totalité ou en partie par une subvention du ministère. Les résultats escomptés peuvent être, selon l'organisme, le nombre de représentations, de spectateurs, d'expositions, d'études, etc.

Par ailleurs, dans leur rapport annuel d'activités, ces organismes n'indiquent pas en comparaison avec leurs réalisations, les buts qu'ils s'étaient fixés lors de la planification de leurs opérations. Il en résulte que le ministère ne peut s'assurer de l'atteinte des objectifs que s'étaient fixés ces organismes et de l'utilisation économique et efficiente des subventions qu'il leur a versées.

■ Recommandation

Avant d'attribuer une subvention à ses organismes, le ministère devrait exiger que le budget de fonctionnement ou tout autre document identifie des résultats prévus en termes mesurables. Également, il devrait exiger que le rapport annuel d'activités de ses organismes présente les réalisations en comparaison avec les prévisions.

□ Réaction du ministère

« Le ministère fait de façon courante l'analyse des demandes d'aide financière que lui présentent les organismes en relation avec les activités projetées et en comparaison des performances passées.

Il s'est toujours gardé de ramener le mandat et la mission que trace chacun de ces organismes selon leurs lois constituantes aux seules données quantitatives: leur responsabilité est de présenter une programmation de qualité et équilibrée compte tenu des ressources disponibles et non un nombre x de représentations, expositions, etc. »

◀ Commentaire à la réaction

Tout en respectant les lois constituantes, les mandats et les missions de chacun des organismes, le ministère devrait exiger des informations complètes comme il en exige des autres bénéficiaires de ses subventions; il demande des données sur les résultats escomptés avant d'accorder une subvention et exige un rapport sur leurs réalisations.

4. Archives nationales du Québec

Les Archives nationales du Québec sont régies par la Loi sur les archives, sanctionnée en décembre 1983 et amendée en juin 1986. Cette loi énonce les responsabilités du ministère quant aux politiques de gestion des documents actifs et semi-actifs des organismes assujettis à la loi et des documents inactifs de valeur permanente appelés archives. Le ministère est de plus chargé de promouvoir la conservation des archives privées et leur accessibilité; pour ce faire, il peut procéder à l'agrément des services d'archives privées et leur fournir de l'aide financière ou technique.

Les Archives fournissent des conseils et un soutien à tous les ministères, les organismes et les entreprises du gouvernement en matière de gestion de leurs documents actifs, semi-actifs et inactifs. Elles acquièrent annuellement environ 1,5 km linéaires d'archives en provenance de 25 ministères, 200 organismes et entreprises du gouvernement et 100 tribunaux provinciaux. Elles doivent, de plus, veiller à ce que les autres organismes publics, tels les établissements publics de santé et de services sociaux, les établissements d'enseignement, les municipalités et les corporations municipales et intermunicipales de transport, conservent leurs propres archives.

Les Archives gèrent environ 26 km linéaires d'archives écrites, sonores et visuelles réparties dans neuf centres régionaux.

Les Archives recourent à un système informatique de gestion des archives (SAPHIR), afin de contrôler et de repérer les fonds d'archives. Le développement de ce système a été effectué par le Bureau central de l'informatique du ministère des Communications qui assure également le traitement des données. Une révision de ce système est en cours.

Les dépenses des Archives ont été de 5,2 M$ au cours de l'exercice financier 1986-1987 et ses effectifs pour la même période ont été de 142 employés.

a. Analyse et approbation des calendriers de conservation

Le calendrier de conservation d'un ministère, d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement indique les durées d'utilisation et les supports de conservation de ses documents actifs et semi-actifs et des documents inactifs à éliminer ou à conserver en permanence.

La date initiale prévue par la loi pour la production des calendriers de conservation des documents des ministères, des organismes et des entreprises du gouvernement était le 30 juin 1985. Cette échéance fut reportée au 1er janvier 1986. Au 31 mars 1987, les Archives avaient reçu 2 100 calendriers, soit 55 % du total attendu. Lors de notre vérification, environ 400 calendriers avaient été analysés et approuvés.

Les retards dans l'analyse et l'approbation des calendriers à la suite de leur réception peuvent s'expliquer par le manque de planification des méthodes de travail et du rythme de production. L'initiative en ce domaine a été laissée à chacun des neuf centres régionaux. En juin 1986, on a commencé à utiliser, dans quelques centres, des procédés et des formulaires standardisés, alors que des calendriers avaient été reçus dès la fin de 1985. En avril 1987, un centre d'archives a entrepris un projet-pilote afin d'établir les délais moyens requis pour effectuer le travail d'analyse et d'approbation des calendriers de conservation.

Par ailleurs, les rapports d'analyse et d'approbation des calendriers de conservation produits par les centres, ne sont pas standardisés dans leur forme et leur contenu. Les Archives ne peuvent mesurer l'avancement réel des travaux d'analyse d'un centre ni en comparer la performance avec celle des autres centres.

Ces retards d'analyse et d'approbation et l'absence d'une politique de gestion des documents semi-actifs empêchent les ministères, les organismes et les entreprises du gouvernement de réaliser des économies potentielles. Ils doivent conserver plus de documents dans des espaces à bureaux plus coûteux que des entrepôts spécialisés. Les Archives prévoient recevoir, avec la mise en application des calendriers de conservation approuvés, environ 50 km linéaires d'archives d'ici 1990. Selon une étude externe commandée par les Archives et produite en janvier 1985, une gestion rationalisée des documents semi-actifs des ministères, des organismes et des entreprises du gouvernement permettrait une réduction des coûts estimée à 4,8 M$ annuellement.

■ Recommandation

Le ministère devrait établir et appliquer des normes quant aux méthodes et au rythme d'analyse et d'approbation des calendriers de conservation. De plus, il devrait prendre les mesures afin que les ministères, les organismes et les entreprises du gouvernement accélèrent la remise de leurs calendriers.

□ Réaction du ministère

« La Loi sur les archives a été implantée en privilégiant une orientation pédagogique auprès des organismes afin d'inculquer graduellement les notions de gestion de documents dans la culture de leur organisation. Les résultats obtenus au 31 août 1987 sont jugés satisfaisants : 2 232 calendriers avaient été reçus et 757 avaient été approuvés. L'analyse est un processus qui s'accélère et les Archives nationales du Québec ont atteint un rythme satisfaisant de 75 calendriers approuvés par mois.

Quant à la politique administrative de gestion des documents semi-actifs, elle sera soumise au Conseil du trésor dans les prochaines semaines, ce qui permettra, une fois approuvée, de réduire les coûts d'entreposage des documents. »

◀ Commentaire à la réaction

L'implantation, après adoption, de la politique administrative de gestion des documents semi-actifs devrait permettre en effet de réduire les coûts d'entreposage des documents en conservant les documents semi-actifs dans des locaux moins coûteux que les espaces à bureaux.

Le rythme actuel d'approbation des calendriers étant insuffisant, un nombre appréciable de ministères, organismes et entreprises du gouvernement sont privés de la possibilité de réduire leurs coûts d'entreposage des documents par la destruction systématique des documents sans valeur permanente. Selon les informations obtenues des Archives, 95 % des documents administratifs du gouvernement ne répondent pas aux critères de conservation permanente des Archives nationales du Québec.

b. Conservation des archives

Le contrôle exercé sur la conservation des archives dans les centres régionaux est déficient, les Archives ne disposant pas d'informations sur les conditions de conservation qui y prévalent. Elles n'ont pas de relevés sur le chauffage, l'humidification et la climatisation, ni de plan d'urgence détaillé. Les Archives ne peuvent donc garantir le bon état et la protection de leurs collections. À titre d'exemple, les Archives estiment à quelque 350 000 $ les coûts en travaux de sauvetage, de récupération et de restauration à la suite de plusieurs inondations survenues depuis 1979 dans un centre d'archives.

■ Recommandation

Le ministère devrait obtenir de ses centres d'archives régionaux des rapports périodiques sur les conditions de conservation qui y prévalent. À l'aide de ces rapports, les Archives devraient prendre les mesures pour assurer le bon état et la protection de leurs collections.

□ Réaction du ministère

« Le vérificateur a raison de déplorer l'état de conservation des archives en possession du gouvernement. La situation s'améliore mais à un rythme désespérément lent. Cette situation n'est pas différente de celle qui prévaut dans beaucoup de pays: les archives ne peuvent obtenir toutes les ressources dont elles ont besoin pour demeurer en bon état.

Le ministère s'assurera d'être informé sur les conditions de conservation dans ses centres régionaux d'archives. »

c. Conception du système SAPHIR

Les politiques administratives du Conseil du trésor exigent la production d'une conception administrative d'un système informatique identifiant, entre autres, l'ensemble des besoins des utilisateurs. Ce plan d'ensemble n'a pas été élaboré lors de la conception du système SAPHIR et on n'a pas effectué d'analyse formelle coûts/avantages des solutions de rechange.

Ce manque de rigueur lors de la conception a engendré un système non efficace. Les coûts directs de développement et d'implantation de ce système ont été de l'ordre de 3 M$, sans compter les coûts indirects d'entretien et de gestion et ceux des systèmes manuels en parallèle.

Le système informatique, incorporant pour fins de repérage le plan de classification des Archives, ne permet pas aux archivistes et chercheurs de s'y retrouver facilement.

■ **Recommandation**

Pour tout développement de système informatique, le ministère devrait élaborer un plan d'ensemble qui tienne compte des besoins des utilisateurs et des solutions de rechange conformément aux politiques administratives du Conseil du trésor. Les Archives devraient élaborer un plan de classification cohérent des archives.

□ **Réaction du ministère**

« Le ministère est d'accord avec la recommandation. L'adoption d'un schéma directeur sectoriel de l'informatique et de la bureautique aux Archives nationales du Québec apporte la solution et les garanties nécessaires pour donner suite à la recommandation. »

d. Gestion du système SAPHIR

La gestion du système SAPHIR est non efficiente. Deux documents publiés en 1986 par les Archives sur ce sujet confirment cette conclusion.

Il n'y a pas d'approbation formelle par les Archives des différentes versions et phases du système mises en exploitation et des nombreux changements apportés aux formulaires d'entrée et aux rapports de sortie. Des changements incohérents, ou qui ne sont pas autorisés, peuvent être apportés au système.

La documentation du système informatique n'est pas à jour, notamment sa description, les règles de validation, les procédés d'entrée des données et le manuel de l'utilisateur. Ces lacunes ne permettent pas la compréhension du système et n'en facilite pas l'usage.

Il n'y a pas de contrôles pour assurer que les données entrées dans le système soient traitées intégralement, et que les transactions rejetées soient corrigées. Il n'y a pas de conciliation entre le nombre de transactions traitées et le registre des lots.

Il n'existe pas de procédés pour garantir la qualité des informations archivistiques entrées dans le système, par exemple les données descriptives du contenu d'un fonds d'archives, ou les données de repérage permettant de situer exactement l'endroit où il est conservé. On ne vérifie pas s'il y a des erreurs dans la préparation des données à transmettre au système ni si le résultat du traitement informatique des données est conforme à ce qui est demandé. Ainsi, les fichiers contiennent un nombre important d'erreurs; les données descriptives ne correspondent pas toujours au contenu réel des archives et les données de repérage ne permettent pas toujours de localiser les archives.

Pour pallier à ces lacunes et aux retards dans le traitement des données, les gestionnaires des Archives se sont dotés de systèmes manuels.

■ **Recommandation**

Le ministère devrait revoir entièrement le système informatique de gestion des archives SAPHIR, le documenter adéquatement et mettre en place les correctifs qui permettraient d'éliminer les duplications et autres inefficiences.

□ **Réaction du ministère**

« Le système informatisé des Archives nationales du Québec a déjà fait l'objet d'un diagnostic sévère de la part du ministère, lequel a été présenté au vérificateur général lors de son évaluation. Un schéma directeur sectoriel sera soumis le 3 novembre 1987 et le ministère entend y donner suite. Les priorités qui seront retenues permettront, entre autres, d'accroître la productivité dans les fonctions de gestion des calendriers de conservation et des listes de documents inactifs.

Il faut cependant préciser que le système actuel SAPHIR *a été développé en 1978, qu'il constituait à cette époque un projet fort hardi, qu'il a toujours fonctionné en différé et qu'il a souffert des compressions budgétaires subies par le* BCI *et les* ANQ. *Conscient des faiblesses du système, le ministère a, au cours des dernières années, considéré qu'il valait mieux le conserver que de l'abandonner sans solution de rechange. »*

5. Bibliothèque nationale du Québec

La Loi sur la Bibliothèque nationale du Québec a été sanctionnée en août 1967. Cette loi confie au conservateur en chef de la Bibliothèque, le mandat de rassembler et de conserver des exemplaires des documents publiés au Québec, et à l'extérieur du Québec lorsque le sujet principal en est le Québec.

Selon la loi, un document publié constitue toute publication, de quelque nature qu'elle soit, multipliée par le moyen de l'imprimerie ou par tout autre procédé graphique, et mise en circulation en vue d'une distribution ou vente publique.

La gestion de ces documents comporte des opérations d'acquisition, de traitement, de conservation et de diffusion. L'acquisition se fait principalement au moyen du dépôt légal, exigé par la loi de tout éditeur, d'un document publié au Québec. Le traitement, activité critique de ces opérations, consiste en la production de notices bibliographiques composées habituellement de la description de l'auteur et du titre de l'ouvrage, de l'identification du sujet principal de l'ouvrage appelé « vedette-matière » et de l'attribution d'une cote universelle de repérage. Toutes ces phases du traitement sont effectuées conformément aux principes internationaux de catalogage et aux normes bibliographiques internationales. Ces notices sont par la suite incorporées à une banque de données bibliographiques (système informatique UTLAS) qui permet à la Bibliothèque de faire connaître ses notices aux principales bibliothèques canadiennes et d'avoir accès aux notices de ces dernières.

La Bibliothèque conserve dans quatre édifices distincts environ 2 250 000 documents auxquels s'ajoutent annuellement environ 160 000 autres documents.

Pour fins de diffusion, la Bibliothèque compile et publie périodiquement la bibliographie courante et la bibliographie rétrospective de ces documents connues sous le nom de « Bibliographie du Québec ». Elle a également la responsabilité d'établir un index des principaux périodiques du Québec et de s'assurer de sa publication.

Au cours de l'exercice financier 1986-1987, les dépenses d'opération de la Bibliothèque nationale du Québec ont été de 4,8 M$ et ses effectifs pour la même période ont été de 135 employés.

a. Contrôle de la production des notices bibliographiques

La Bibliothèque nationale du Québec n'a pas élaboré de normes sur la production des notices bibliographiques.

Le rapport mensuel d'activités, mis en vigueur en janvier 1987, devait favoriser l'obtention d'informations de gestion et permettre le suivi et le contrôle des activités. Nous n'y retrouvons aucune donnée de comparaison des notices bibliographiques produites avec les ressources utilisées. Cette absence rend difficile l'évaluation du rendement et l'appréciation des facteurs d'économie et d'efficience.

■ Recommandation

Le ministère devrait élaborer des normes sur la production des notices bibliographiques et exiger la production de rapports permettant d'évaluer le rendement et d'apprécier les facteurs d'économie et d'efficience.

□ Réaction du ministère

« *Depuis 1986, la Bibliothèque nationale du Québec a accordé une priorité à l'accroissement de la productivité dans le traitement des documents. Des objectifs mensuels sont fixés aux employés et un contrôle est exercé de façon régulière. Cependant, conscient de la nécessité de rationaliser l'ensemble des activités du secteur du traitement des documents, le ministère entend donner suite aux recommandations de deux groupes de travail mis sur pied en février dernier quant à la révision globale des aspects techniques et administratifs du traitement des documents. Ces recommandations concernent principalement la normalisation minimale pour accélérer le traitement; la rationalisation des étapes du processus de traitement; l'utilisation optimale des qualifications du personnel; la mise en place des contrôles nécessaires et l'évaluation périodique des résultats attendus.*

La mise en place des mesures proposées est une priorité dans le plan de travail de la Bibliothèque nationale du Québec en 1987-1988. »

b. Organisation du travail

La Bibliothèque a appliqué une politique d'émission de notices bibliographiques pour l'édition québécoise sans en mesurer l'impact sur la productivité et l'efficience.

La Bibliothèque nationale du Québec et la Centrale des bibliothèques Inc. se sont partagé, conformément à une entente qu'elles ont conclue, le mandat du dépouillement des périodiques québécois. Elles en transmettent les informations à la banque de données bibliographiques UTLAS.

Il n'y a pas de telle entente pour le traitement des documents autres que les périodiques. Dans le cas des monographies commerciales, les notices de la Bibliothèque nationale du Canada précèdent habituellement celles de la Bibliothèque nationale du Québec dans le système informatique UTLAS. Le réseau des bibliothèques gouvernementales du Québec devance régulièrement la Bibliothèque nationale du Québec dans l'inscription de ses notices dans la banque de données UTLAS pour les documents publiés par les ministères, les organismes et les entreprises du gouvernement. Une monographie sur quatre publiée par la Bibliothèque dans la bibliographie du Québec est d'origine gouvernementale; nos sondages nous indiquent qu'environ 50 % de ces monographies gouvernementales font aussi l'objet d'une notice par une des bibliothèques du réseau des bibliothèques gouvernementales.

Pourtant, la Bibliothèque nationale du Québec et le réseau des bibliothèques gouvernementales peuvent s'échanger leurs notices en les tirant de la banque de données bibliographiques UTLAS. La Bibliothèque réaliserait ainsi des économies importantes et améliorerait l'efficience de ses opérations ainsi que le service à la clientèle. Selon les informations obtenues de la Bibliothèque, le traitement d'une notice ainsi obtenue prend six fois moins de temps que la production d'une notice conforme aux exigences de la Bibliothèque.

■ Recommandation

Le ministère devrait, en collaboration avec les autres pourvoyeurs de la banque de données bibliographiques UTLAS, conclure des ententes sur le partage de la production de notices bibliographiques afin de rendre l'information accessible le plus tôt possible et au meilleur coût.

Le ministère devrait analyser et modifier les méthodes de travail et la politique d'émission de notices de la Bibliothèque afin d'améliorer la productivité en tirant les notices contenues dans la banque de données UTLAS lorsqu'il est pertinent et économique de le faire.

□ Réaction du ministère

« Le processus de coopération est déjà amorcé entre la Bibliothèque nationale du Québec, la Bibliothèque nationale du Canada et l'Université Laval pour uniformiser les politiques d'établissement des notices et leur partage en vue d'une dérivation réciproque. Une coopération est également souhaitable avec le réseau des bibliothèques gouvernementales et le ministère veillera à développer cette coopération. Cette coopération est cependant conditionnelle à la présence d'équipement informatique compatible entre les institutions.

La politique de création de notices originales pour l'édition québécoise repose sur l'obligation faite aux agences bibliographiques nationales de préparer des notices complètes de ses éditions nationales conformément aux normes internationales. Toutes les institutions qui utilisent la banque de données UTLAS *ne satisfont pas ces exigences. Toutefois, un certain nombre de dossiers* UTLAS *pourraient être utilisés et la Bibliothèque nationale du Québec est à les identifier. Ainsi, la recommandation relative au recours à la dérivation, lorsqu'il est pertinent et économique de le faire, est en voie de réalisation. »*

6. Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec

Le Conservatoire de musique et d'art dramatique est une école qui a été instituée en 1942 par la Loi sur le Conservatoire. Il doit assurer la coordination de l'enseignement de la musique et de l'art dramatique au Québec sans, toutefois, porter atteinte au développement et à l'autonomie des institutions existantes. Le Conservatoire doit de plus aider à la formation professionnelle de compositeurs, de chanteurs, d'instrumentistes et d'acteurs.

La politique pédagogique en vigueur au Conservatoire assure le principe de la gratuité et de la continuité des études musicales jusqu'à l'attestation d'études. Les études sont réparties sur quatre cycles, exception faite du niveau préparatoire. À l'instrument, la formation est individualisée alors que les cours théoriques sont dispensés à des classes d'étudiants.

Les cours en art dramatique correspondent à un enseignement de niveau professionnel qui s'échelonne sur trois ans. L'enseignement y est collectif.

Les dépenses de l'année financière terminée le 31 mars 1987 se chiffraient à 10,5 M$ pour les sept établissements d'enseignement de musique, à 1,8 M$ pour les deux établissements d'enseignement d'art dramatique et 0,9 M$ pour la direction générale. En 1986, ces établissements regroupaient 1 335 étudiants en musique et 70 en art dramatique. Environ 400 nouveaux étudiants y sont acceptés chaque année et une centaine obtiennent une attestation (80 en musique et 20 en art dramatique).

Le corps professoral est composé d'environ 300 professeurs à temps plein ou à temps partiel, régis par une convention collective de travail, auxquels s'ajoutent plus de 100 employés de soutien.

Actuellement, le ministère révise les opérations du Conservatoire.

a. La mission

Dans le contexte où il existe beaucoup d'autres institutions d'enseignement de la musique et de l'art dramatique au Québec, le ministère n'a pas précisé le rôle du Conservatoire dans la formation professionnelle et la coordination de l'enseignement.

■ Recommandation

Le ministère devrait préciser la mission du Conservatoire.

□ Réaction du ministère

« Le ministère est engagé actuellement dans une révision de la mission du Conservatoire de musique et d'art dramatique. Cette démarche, entreprise en concertation avec les milieux interne et externes au Conservatoire, pourrait amener le ministère à actualiser la Loi sur le Conservatoire qui date de 1942.

Il faut souligner que cette révision ne remet aucunement en cause la qualité professionnelle des artistes issus des conservatoires depuis de nombreuses années. »

b. Gestion des établissements d'enseignement

En début d'année 1986-1987, le Conservatoire n'a pas établi avec les directeurs de ses établissements d'enseignement, des attentes opérationnelles portant sur l'utilisation des ressources humaines, financières et matérielles.

Les établissements d'enseignement de musique et d'art dramatique ne rendent pas formellement compte de leur gestion de ces ressources.

Le Conservatoire n'a pas procédé périodiquement à une évaluation de sa performance pédagogique et administrative aux fins d'établir le degré d'atteinte de ses objectifs et les coûts inhérents.

■ Recommandation

Le ministère devrait veiller à ce que le Conservatoire transmette des attentes opérationnelles aux directeurs des établissements, émette des directives concernant la reddition de comptes des établissements et mesure périodiquement leur performance pédagogique et administrative.

□ **Réaction du ministère**

« Le ministère a porté un effort particulier, au cours de l'exercice financier 1987-1988, sur la mise en place de systèmes informatisés qui faciliteront la gestion des ressources dans les conservatoires. Ces systèmes sont destinés à produire des informations de gestion aux fins de contrôle et d'évaluation de la performance, tant au plan pédagogique qu'au plan financier. »

c. Gestion des activités pédagogiques

i. Enseignement de la musique

Le régime pédagogique actuel n'établit pas de cadre d'études défini (programme de cours) délimitant un tronc commun à chaque étudiant et fixant des balises à sa formation. Le nombre de cours complémentaires, la période de séjour au Conservatoire et le calendrier des cours suivis ne sont pas délimités au préalable. Indépendamment de sa spécialité, l'étudiant peut s'inscrire à une variété de matières, à la pièce, n'étant limité que par son temps disponible et non par sa spécialité. Dans les classes de matières théoriques, le Conservatoire opère depuis longtemps sans norme étudiants/professeur par classe, laissant toute latitude aux établissements. Il n'y a pas non plus de limite de reprises de cours dans le cas des matières théoriques et instrumentales ou vocales hors discipline principale. Conséquemment, plus de professeurs et plus d'heures d'enseignement sont nécessaires pour satisfaire toutes les demandes des étudiants. Le régime pédagogique actuel ne permet pas une utilisation économique et efficiente des ressources dont dispose le Conservatoire.

Le nombre d'années d'études par cycle et le nombre d'heures de cours par semaine selon le cycle, établis par le Conservatoire, ne sont pas respectés par tous les établissements. D'ailleurs, ces normes ont été récemment révisées et, dans certains cas, réduites sensiblement dans un effort de rationalisation.

Il n'y a pas d'objectifs préétablis pour chacun des cours. Les établissements n'ont pas approuvé les plans des cours avant qu'ils n'aient été dispensés. Les critères d'évaluation et le contenu des examens n'ont pas été approuvés avant qu'ils aient eu lieu.

La politique actuelle des attestations d'études n'a pas été respectée par tous les établissements. Au moment de notre vérification, un établissement n'avait pas, depuis quelques années, remis d'attestations de IV[e] cycle en matières théoriques.

ii. Enseignement de l'art dramatique

Il y a un manque d'uniformité entre les deux établissements d'art dramatique dans les conditions d'admission et le processus de sélection des étudiants, le programme de cours (matières et nombre d'heures) en interprétation, le contrôle de l'assiduité des étudiants, la politique d'évaluation des étudiants et le libellé des attestations d'études qui sont émises.

■ **Recommandation**

Le ministère devrait revoir les activités pédagogiques en musique et en art dramatique du Conservatoire et mettre en place les mécanismes qui permettraient de rationaliser l'utilisation de ses ressources.

□ **Réaction du ministère**

« La direction du Conservatoire est engagée dans une révision du régime pédagogique de l'enseignement musical. Les activités du Comité d'études musicales sont concentrées en 1987-1988 sur la définition de programmes et de règlements d'études, en vue d'une implantation à court terme dans les sept établissements. De plus, à la faveur d'une nouvelle disposition dans la convention collective des professeurs, la direction procède à l'établissement de plans de cours dans l'ensemble de son réseau.

Par ailleurs, la direction du Conservatoire a prévu durant la même année une étude sur l'organisation de l'enseignement en art dramatique en vue d'une définition mieux articulée du cadre d'études, dans le respect des orientations propres à chacune des deux institutions.

Enfin, le Conservatoire a amorcé la rationalisation de l'utilisation de ses ressources par l'établissement de ratios maître/élèves dans les cours de groupe en musique et des mesures sont prises pour faire respecter la durée permise des cours et du nombre d'années d'études par cycle. »

d. Gestion des ressources humaines en enseignement de la musique et de l'art dramatique

Le Conservatoire n'a pas mis en place les moyens permettant d'apprécier l'utilisation des heures de travail hebdomadaires des 44 semaines prévues à la convention collective de ses professeurs. La semaine de travail est de 35 heures pour les employés à temps plein et de 17,5 heures pour ceux à demi-temps. Plusieurs professeurs à temps plein et à demi-temps n'ont pas une tâche complète d'enseignement hebdomadaire. Pour ces professeurs, le Conservatoire ne connaît pas l'emploi du temps durant leurs heures dites de disponibilité (jusqu'à 21 heures des 35 ou 10,5 heures des 17 exigées par semaine) et durant les 14 semaines de travail (parmi les 44 semaines prévues annuellement) pendant lesquelles il n'y a pas de session de cours. Le Conservatoire n'évalue pas le rendement de ses professeurs malgré les conditions prévues à la convention collective.

Le Conservatoire n'utilise pas tous les moyens mis à sa disposition par la convention collective pour réduire ses coûts d'opération, notamment par l'utilisation au maximum des périodes hebdomadaires réservées à l'enseignement et par l'engagement de professeurs à la leçon plutôt que de professeurs à demi-temps.

■ **Recommandation**

Le ministère devrait examiner l'ensemble de la gestion des ressources humaines du Conservatoire et mettre en place les contrôles pour rationaliser les coûts d'opération.

□ **Réaction du ministère**

« La gestion des heures de disponibilité des professeurs à plein temps ou demi-temps est encadrée et limitée par des dispositions de la convention collective. Il en est de même pour le recours à des professeurs à la leçon. La direction du Conservatoire, par ailleurs, a posé des premiers gestes de rationalisation durant l'année scolaire 1987-1988 en vue d'utiliser au maximum le temps d'enseignement prévu des professeurs réguliers et leurs périodes de disponibilité. »

◀ **Commentaire à la réaction**

Le ministère a la latitude pour mettre en place des mécanismes permettant de connaître l'utilisation des heures dites de disponibilité des professeurs et l'évaluation du rendement de ceux-ci est un élément de gestion prévu à la convention collective.

e. Gestion des instruments de musique

Le Conservatoire n'a pas établi de politique interdisant la pratique courante de prêter des instruments avant la signature d'un contrat à cet effet et l'obtention d'une preuve d'assurance. Certains établissements maintiennent peu d'informations sur la valeur des instruments prêtés et ne procèdent à la mise à jour périodique des couvertures d'assurance en fonction de leur valeur marchande.

L'un des établissements du Conservatoire a signé des ententes avec des écoles secondaires en vue du développement des candidats potentiels pour le Conservatoire de musique. Ces ententes prévoient que les écoles devront fournir leurs propres instruments; or, contrairement aux ententes, le Conservatoire fournit plusieurs instruments à l'une de ces écoles.

■ Recommandation

Le ministère devrait établir une politique sur la gestion des instruments de musique et exercer un contrôle rigoureux sur leur circulation.

□ Réaction du ministère

« La direction du Conservatoire s'est vu confier le mandat, au début de l'année 1987, de dresser une politique et d'établir des normes concernant l'acquisition, l'entretien, la gestion des inventaires et la circulation de ses instruments de musique. Entre-temps, aucun achat d'équipement nouveau n'est autorisé. »

Remarques et commentaires

Ministère des
Transports

V Ministère des Transports

A. Aperçu général

En vertu de la Loi sur le ministère des Transports, entrée en vigueur le 1er avril 1973, le ministre des Transports est chargé de l'application des lois et des règlements relatifs aux transports et à la voirie. Il a pour fonctions d'élaborer et de proposer au gouvernement des politiques en ces matières, de les mettre en oeuvre, d'en surveiller l'application et d'en coordonner l'exécution.

Le budget alloué au ministère des Transports pour l'année financière 1986-1987 s'élevait à 1 640 M$. 47 % était consacré à l'ensemble des deux programmes portant sur le réseau routier, soit 333 M$ pour la construction et 440 M$ pour la conservation de celui-ci, et 44 % aux systèmes de transports terrestres et au transport scolaire avec respectivement 409 M$ et 309 M$. Les programmes Commission des transports, Gestion interne et soutien, Transports maritime et aérien et Transport aérien gouvernemental se partageaient le reste du budget avec 149 M$, soit 9 % du total.

En application de ses programmes Construction et Conservation du réseau routier, le ministère construit de nouveaux axes routiers et effectue des travaux de réfection et des travaux ponctuels sur les routes existantes. Il maintient la qualité du réseau routier au moyen d'activités telles que la conservation des chaussées, l'entretien des ponts, viaducs, quais et débarcadères, l'entretien des équipements de contrôle et de sécurité (signalisation) et l'entretien d'hiver. Le ministère attribue 83 % de ses effectifs de 7 741 personnes à ses programmes de construction et de conservation du réseau routier.

Le programme Systèmes de transports terrestres vise la connaissance, l'amélioration et la coordination des systèmes de transport et l'apport d'une aide financière aux services de transport en commun. Le programme Transport scolaire a pour objectif de contribuer financièrement aux services de transport aux étudiants du primaire et du secondaire. Les dépenses de transfert représentent 94,7 % et 99,6 % des dépenses totales de chacun de ces deux programmes.

Le programme Transports maritime et aérien a pour objectif d'assurer le maintien, l'amélioration et le développement des services de transport maritime et aérien.

La Commission des transports du Québec, distincte du ministère des Transports, est un organisme de régulation économique ayant compétence sur le transport public, le transport général, le transport des matières en vrac, le transport spécialisé et la location de véhicules. Elle relève du ministre des Transports.

Le programme Transport aérien gouvernemental vise la fourniture des services spécialisés de transport à des fins gouvernementales.

Pour gérer ses programmes, le ministère s'est doté d'une structure organisationnelle décentralisée comportant cinq directions générales, 12 directions régionales et 47 districts (voir l'organigramme à la page 181).

— La Direction générale des opérations voit à la préparation des plans et devis et à l'exécution des travaux de construction et d'entretien des infrastructures de transports maritime, aérien et terrestre conformément aux programmes; elle est aussi responsable de la gestion du matériel, de l'implantation et de l'entretien des éléments de signalisation de l'ensemble des infrastructures. Cette Direction regroupe les directions régionales et les districts.

— La Direction générale du génie exécute toutes les activités reliées à la planification du réseau routier et au design des infrastructures de transport. Elle fournit l'assistance technique nécessaire à la construction et à l'entretien des infrastructures de transport.

— La Direction générale du transport terrestre des personnes établit les orientations, conçoit et élabore des politiques d'aide, des programmes et le cadre réglementaire concernant le développement, la mise en place et le fonctionnement des systèmes de transport des personnes; elle favorise également le développement et le fonctionnement des réseaux et des infrastructures.

— La Direction générale du transport intermodal conçoit, développe et évalue les services et les systèmes de transport dans les domaines maritime, aérien, ferroviaire et dans le domaine routier des marchandises. Elle réglemente et normalise les divers services de transport de même que leur utilisation.

— La Direction générale de l'administration et de la gestion financière fournit aux différentes unités administratives, des services spécialisés en matière de personnel, de budget, de systèmes de gestion, de contrat, d'approvisionnement et de réclamation.

B. Portée de la vérification

Nous avons effectué une vérification d'optimisation des ressources qui visait à déterminer si les ressources humaines, matérielles et financières du ministère étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité, et si les gestionnaires rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités.

Notre vérification a porté sur tous les programmes du ministère à l'exception de la Commission des transports du Québec.

Dans le domaine de la construction et de la conservation du réseau routier, notre vérification a porté sur la planification et la programmation des investissements routiers, sur la gestion des projets, sur les méthodes d'octroi des contrats et sur la gestion des services offerts par la Direction générale du génie. Nous avons également examiné la gestion des activités de conservation des chaussées et d'entretien d'hiver.

Dans le domaine de l'aide au transport, nous avons examiné la gestion des subventions accordées au transport en commun et au transport scolaire.

Enfin, nous avons examiné les mécanismes de planification et de contrôle de gestion du ministère.

Nous n'avons pas examiné la gestion du matériel et de l'équipement servant à la construction et à la conservation du réseau routier. Les résultats d'une étude d'envergure gouvernementale sur le matériel et l'équipement ont été publiés dans le Rapport annuel du vérificateur général de 1985. Nous avions constaté que le ministère avait déjà à cette époque implanté des mécanismes de planification et de contrôle pour assurer la gestion de ces ressources. Compte tenu du délai très court entre la remise de nos constatations et la présente vérification, nous n'avons pas jugé opportun d'effectuer un suivi de l'implantation de nos recommandations.

C. Résultats sommaires de notre vérification

1. Planification et programmation

Le ministère inscrit, dans un plan d'équipement, ses projets de construction de nouveaux axes routiers ou de réfection majeure d'axes existants. Ce plan d'équipement comprend environ deux fois plus de projets que ne le permettent ses ressources financières disponibles. Il peut en découler une augmentation de la charge de travail qui est susceptible de réduire l'efficience de la Direction générale du génie par le maintien d'un niveau de ressources humaines plus élevé que nécessaire et par leur affectation à des projets dont la priorité n'est pas établie ou à des projets dont l'année de réalisation n'est pas déterminée.

2. Gestion de projets

Le ministère est responsable de la préparation des projets et de la surveillance des travaux.

Le ministère n'impute pas aux projets les coûts de préparation et de surveillance des travaux de construction. En conséquence, il ne dispose pas de données qui lui permettraient de mesurer la performance des ressources consacrées à ces activités. L'analyse des données disponibles révèle que la performance aurait tendance à diminuer. L'analyse des budgets de construction du ministère fait ressortir qu'en 1982-1983, avec 1,00 $ de préparation et de surveillance, il réalisait des travaux pour 3,62 $. En 1986-1987, il n'en réalisait que pour 2,83 $.

Le coût final des contrats dépasse en moyenne de 6 % les montants soumissionnés. Cet écart est acceptable selon la politique gouvernementale sur l'administration des contrats.

La durée réelle de réalisation des contrats de construction et de conservation dépasse de 23 % les durées prévues aux contrats sans affecter les coûts de façon significative. Cet écart est surtout attribuable aux lacunes sérieuses des méthodes de suivi et de contrôle des travaux. Les heures affectées à la surveillance s'en trouvent augmentées, sans compter que les routes en voie de construction occasionnent des inconvénients et des coûts indirects aux usagers. Il ne nous a pas été possible d'évaluer les délais de préparation des avant-projets et des plans et devis des projets routiers, le ministère ne disposant pas des informations requises pour le faire.

Le ministère ne contrôle pas suffisamment la précision de ses plans et devis. Il peut en résulter un écart entre l'envergure des travaux de construction prévus dans les plans et devis et celle des travaux réalisés.

3. Planification et contrôle à la Direction générale du génie

La Direction générale du génie produit des avant-projets, des plans et devis des chaussées et des structures, fournit des services d'assurance-qualité et d'expertise sur les sols et matériaux et assure l'acquisition des terrains nécessaires à la construction.

Les méthodes de planification et de contrôle en vigueur ne garantissent pas au ministère une utilisation efficiente des ressources. La planification s'appuie sur un document qui n'est pas le reflet fidèle de la programmation du ministère. Cette

Direction générale ne dispose pas d'informations sur le coût des projets et des activités dont elle a la responsabilité. En conséquence, la Direction générale ne peut évaluer sa charge de travail avec précision ni affecter ses ressources humaines en fonction de priorités.

4. Conservation des chaussées

Le ministère dépense annuellement plus de 140 M$ pour la conservation des chaussées. Environ 2 600 personnes, auxquelles viennent s'ajouter le personnel occasionnel durant la saison estivale et le personnel affecté au soutien en matériel et aux autres activités de soutien, sont requises pour administrer et effectuer les travaux d'entretien du réseau.

Le ministère dispose d'un système d'information qui lui fournit les coûts unitaires de ses opérations. Il utilise ces renseignements pour répartir les ressources disponibles au niveau régional. Cependant, il n'a pas de normes ou de mécanismes pour évaluer la performance des ressources employées à la conservation des chaussées.

5. Transports terrestre et scolaire

Le ministère a versé, en 1986-1987, environ 385 M$ dans le cadre de la politique d'aide au transport en commun et près de 309 M$ dans celui de la politique d'aide au transport scolaire.

Le ministère dispose des mécanismes de contrôle qui l'assurent que les subventions sont versées en conformité avec les politiques établies et dépensées aux fins prévues.

6. Obligation de rendre compte

Dans une organisation décentralisée dont les activités sont diversifiées comme celles du ministère des Transports, le cadre d'imputabilité doit permettre aux gestionnaires de rendre compte de leurs réalisations.

Il existe peu de mécanismes de reddition de comptes à l'intérieur du ministère. Celui-ci ne communique pas formellement à ses unités administratives, des objectifs spécifiques avec lesquels il pourrait comparer les résultats atteints.

D. Résultats détaillés de notre vérification

1. Construction et conservation du réseau routier

Le réseau routier dont le ministère des Transports assure la construction et la conservation, couvre plus de 60 000 kilomètres. Les autoroutes, les routes principales et les routes régionales s'étendent sur une longueur de 24 000 kilomètres et représentent ce qu'il est convenu d'appeler le réseau numéroté. Les chemins municipaux, d'une longueur de 36 000 kilomètres, constituent le réseau local.

La construction des autoroutes s'est réalisée en grande partie au cours des années 60 et 70 alors que la construction des routes principales, régionales et locales remonte à quelques décennies de plus. Le vieillissement du réseau et l'accroissement de la circulation font que de nombreuses sections du réseau sont maintenant détériorées. Le Comité sur l'entretien du réseau routier, formé à la demande du ministre des Transports sous la présidence d'un député, révélait d'ailleurs dans son rapport présenté au ministre en novembre 1986, que: « environ 11 400 kilomètres de routes numérotées, soit 42 % des autoroutes, 50 % des routes principales et 58 % des routes régionales sont en deçà des seuils fixés par les normes de qualité », et il en concluait que des améliorations étaient nécessaires. Le ministère est donc passé d'une époque où le développement du réseau était prioritaire à une époque où les travaux de réfection et de réhabilitation prennent de plus en plus d'importance. En conséquence, la nature des projets du ministère a changé: ils ont moins d'ampleur, sont plus diversifiés et s'accomplissent le plus souvent sur des routes déjà existantes.

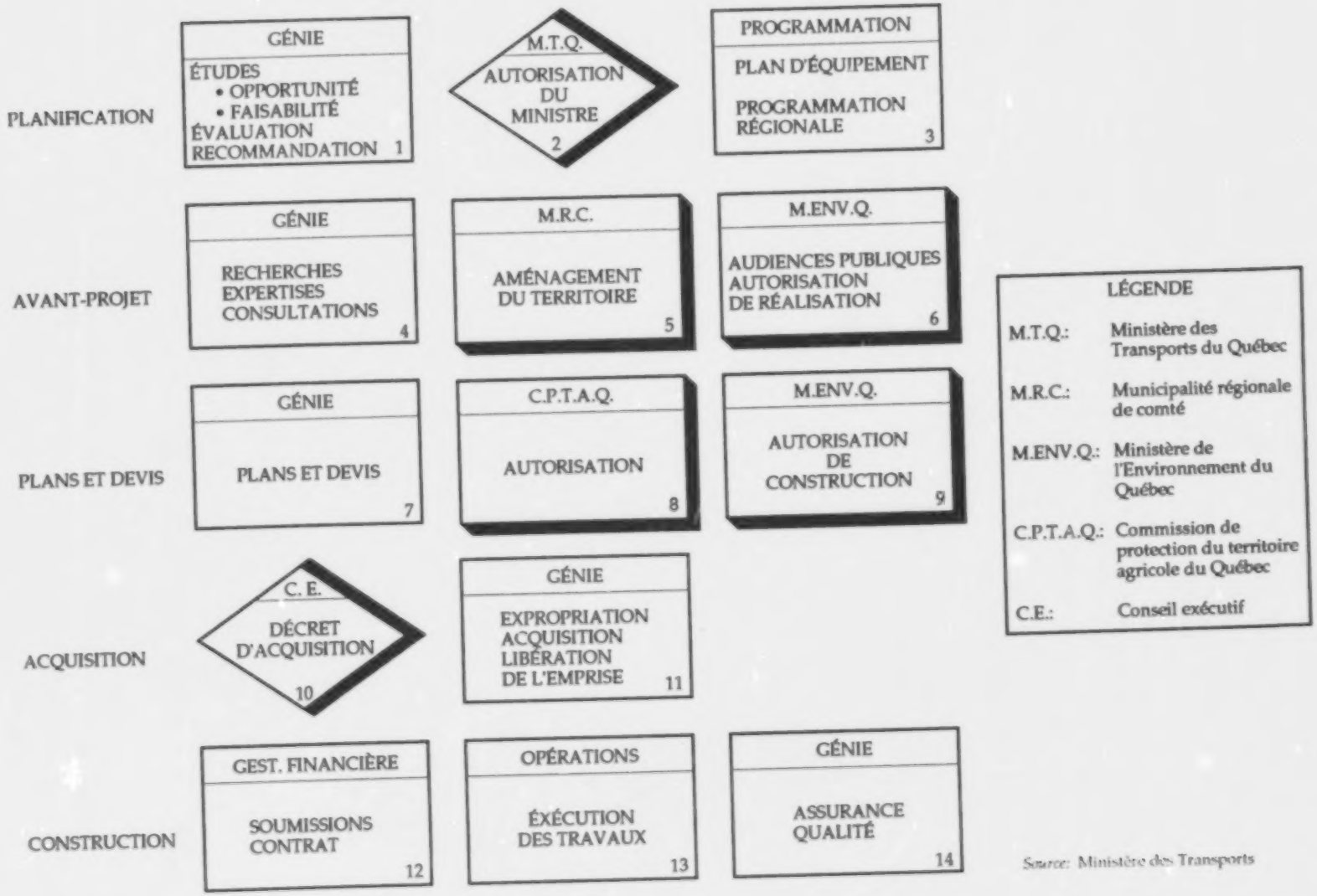
Depuis 1978, le ministère a, en outre, l'obligation de tenir compte des lois et règlements relatifs à la protection de l'environnement et des terres agricoles et à l'aménagement du territoire lors de la planification et de la réalisation des travaux de construction et de conservation du réseau routier. Ces facteurs, ajoutés aux compressions budgétaires des dernières années, ont influencé les méthodes de gestion du ministère.

Ainsi, le ministère a révisé, au début des années 80, le cadre de planification du programme de construction routière afin de favoriser l'amélioration du réseau routier. Une Direction de la planification routière a été formée en 1985 afin d'intégrer les différentes responsabilités de la planification routière, de réduire les délais de préparation des projets et d'exercer un meilleur contrôle sur leur déroulement. Le ministère a également mis à jour et développé plusieurs outils de travail dont le Guide de préparation des projets routiers, le Guide de conservation des chaussées, le Guide du surveillant et le Cahier des charges et devis généraux. De plus, il s'est doté d'un plan directeur de l'informatique afin d'orienter davantage le développement futur de ses systèmes de gestion et il a mis sur pied un service d'évaluation de programmes.

a. Planification des investissements routiers

La planification comprend l'identification des besoins et la justification des projets, l'établissement des priorités et la programmation des projets à réaliser au cours de la période visée telle qu'illustrée au tableau qui suit:

Cheminement d'un projet de construction



Source: Ministère des Transports

Les besoins de construction routière peuvent être identifiés par les gestionnaires du ministère et par les municipalités, les groupes sociaux, les députés, etc. Ces besoins visent généralement la sécurité, le confort des usagers ou l'augmentation de la capacité de la route.

i. Identification des besoins et justification des projets

Pour les projets de construction de nouveaux axes ou de réfection majeure d'axes existants, le ministère a mis en place un processus prévoyant la réalisation d'études d'opportunité ou de justification.

Ces études s'appuient sur des renseignements tels que les données sur la circulation, sur les accidents et sur l'état de détérioration des tronçons du réseau routier. Elles présentent des solutions qui tiennent compte des coûts et des besoins du milieu. Bien que nous n'ayons pas vérifié la qualité des renseignements que le ministère utilise dans ces études, nous croyons qu'il dispose d'une information suffisante pour la prise de décision.

Les projets d'amélioration du réseau routier correspondent à des besoins réellement identifiés. Cependant, pour les projets importants, la solution retenue ne repose pas sur une étude suffisamment documentée de sorte que nous n'avons pu nous assurer de son caractère économique.

L'insuffisance de documentation des solutions possibles ne facilite pas pour le ministère l'évaluation des projets et l'établissement des priorités en région.

■ Recommandation

Le ministère devrait exiger que la solution retenue soit suffisamment documentée dans le cas de projets importants d'amélioration du réseau routier.

□ Réaction du ministère

« Au cours des dernières années, le contexte a évolué et le ministère doit consulter les représentants des municipalités, des municipalités régionales de comté (M.R.C.) et tenir compte des contraintes de l'environnement et du territoire agricole. Ainsi, le ministère doit se baser sur les schémas d'aménagement préparés par les M.R.C. et ces consultations nous amènent à envisager et à analyser plusieurs solutions mais il y en a peu qui peuvent être retenues étant donné les contraintes imposées.

En tenant compte de ces éléments, le ministère exigera que le reflet de ces consultations soit conservé au dossier. »

ii. Programmation

La programmation consiste, entre autres, en l'élaboration d'un plan d'équipement qui regroupe tous les projets de construction de nouveaux axes ou de réfection majeure d'axes existants autorisés par le ministère. Ce plan comprend les projets à réaliser au cours de chacune des cinq prochaines années ainsi que les projets entrepris antérieurement au plan et ceux prévus pour les années postérieures. Le plan d'équipement 1987-1992 regroupe 386 projets d'une valeur de 1 799 M$.

Le ministère programme environ deux fois plus de projets qu'il ne sera en mesure d'en réaliser, compte tenu des crédits budgétaires disponibles et des modifications apportées aux orientations gouvernementales. Ainsi, pour les cinq années comprises dans la période 1987-1992, le plan d'équipement prévoit des dépenses annuelles moyennes de 215 M$. Pour la période 1982-1987, les sommes affectées à ces projets étaient en moyenne de 130 M$ par année. Cela représente 85 M$ de moins que le montant moyen prévu au plan d'équipement 1987-1992. De plus, les dépenses réelles de 1986-1987 ont été de 86 M$, soit 129 M$ de moins que les prévisions annuelles moyennes du plan d'équipement 1987-1992.

Les projets apparaissant au plan d'équipement constituent, pour la Direction générale du génie, une charge de travail de base qui devrait normalement correspondre aux crédits budgétaires disponibles. Puisque la planification de cette Direction générale comprend tous les projets du plan d'équipement, le ministère peut ainsi y maintenir un niveau de ressources plus élevé que nécessaire pour effectuer la préparation de tous ces projets. La Direction générale du génie affecte des ressources humaines à des projets dont la priorité n'est pas établie ou à des projets dont l'année de réalisation n'est pas déterminée. Ces facteurs peuvent contribuer à réduire l'efficience de cette Direction.

■ Recommandation

Le ministère devrait rationaliser sa programmation afin que le plan d'équipement soit, à tout le moins, le reflet des crédits budgétaires disponibles et anticipés.

□ Réaction du ministère

« Le ministère est d'accord avec cette recommandation et il est à mettre sur pied un nouveau plan d'équipement qui permettra entre autres :

— Une programmation ajustée à la réalité budgétaire prévisible ;

— L'établissement d'un processus décisionnel systématique et rigoureux pour la présentation des projets et le contrôle des activités préalables à leur mise en chantier ;

— L'utilisation d'un instrument qui facilite la planification des activités des services techniques, une meilleure allocation de leurs effectifs et budgets, un resserrement des échéanciers.

Essentiellement, il sera composé de trois éléments :

— Un plan directeur ;

— Un cadre financier ;

— Une programmation quinquennale. »

6. Gestion de projets

Le ministère prépare des projets de construction et de conservation et en assure la surveillance des travaux. Ces projets sont exécutés en grande partie à contrat.

La gestion de projets implique la prise en considération simultanée de trois aspects : le coût, l'échéancier et la qualité. Par exemple, des changements dans l'envergure d'un projet auront un effet sur les échéanciers et les coûts. De même, la nécessité de respecter les coûts et les échéanciers d'origine, en dépit de changements dans l'envergure, pourront avoir un effet sur la qualité. La gestion de projets doit s'appuyer sur une information pertinente, complète, fiable et ponctuelle pour favoriser la prise de décision.

Nous avons examiné 84 projets de construction et de conservation de différente envergure d'une valeur de 90 M$ répartis dans 12 districts. Ces projets ont été réalisés en 1984, 1985 et 1986.

i. Coût des projets

La gestion du coût total d'un projet de construction ou de conservation doit tenir compte du coût de préparation et de surveillance des travaux, du coût à l'entrepreneur, du coût des terrains et des autres frais. La gestion du coût doit débuter à l'étape de la préparation du projet au lieu de se limiter à la gestion du coût des contrats octroyés.

Le ministère n'effectue aucune budgétisation du coût de ses ressources affectées à la préparation des projets et à la surveillance des travaux. Par contre, lorsqu'il confie ces travaux au secteur privé, le ministère s'assure que tous les coûts des ressources externes sont budgétisés et comptabilisés.

La pratique du ministère consiste à n'engager les montants nécessaires à la réalisation d'un projet qu'au moment de l'octroi des contrats et non à la fin de l'étape avant-projet comme c'est le cas dans d'autres organisations. Cette pratique n'incite pas les gestionnaires à contrôler les coûts de préparation et de surveillance ni l'envergure des projets durant leur réalisation.

Une prévision du coût à l'entrepreneur est établie lorsque la réalisation d'un projet a été jugée opportune. Les variations importantes de cette prévision ne font pas l'objet d'un suivi constant et d'approbation aux étapes de l'avant-projet et des plans et devis. De plus, lorsque des changements sont apportés à l'envergure des projets, le ministère n'est pas en mesure d'évaluer l'impact sur le coût de préparation des plans et devis.

Le coût final à l'entrepreneur dépasse en moyenne de 6 % les montants soumissionnés. Cet écart est acceptable selon la politique du Conseil du trésor sur l'administration des contrats. Toutefois, au moment de remplir les demandes de paiement, les responsables des projets n'effectuent pas de prévisions des coûts totaux à l'entrepreneur afin de les comparer au montant du contrat initial ou révisé par avenant. Il est donc difficile d'identifier les situations où des problèmes de dépassement peuvent surgir et par conséquent de prendre les mesures pour corriger la situation, s'il y a lieu.

Par contre, le calcul des ouvrages effectués est bien fait, les demandes de paiement sont préparées conformément aux pratiques administratives du ministère et, en général, les avenants aux contrats sont justifiés.

■ **Recommandations**

Le ministère devrait:

— S'assurer que le coût des ressources humaines affectées à la préparation et à la surveillance des projets soit budgétisé et imputé à chaque projet;

— Approuver formellement la réalisation de chacune des étapes de préparation afin de contrôler l'envergure des projets;

— S'assurer que tout écart entre le montant initial d'un contrat et le coût réel soit justifié au fur et à mesure de l'avancement des travaux et qu'une nouvelle projection des coûts soit établie.

□ **Réaction du ministère**

« Le ministère est conscient que le système actuel de gestion de projets doit être modifié pour répondre aux attentes des gestionnaires et pour améliorer les mécanismes de coordination entre les différentes unités administratives impliquées dans la préparation et le suivi des projets. Ainsi, le ministère a procédé, le printemps dernier, à la formation d'un comité ministériel présidé conjointement par les directeurs généraux du génie et des opérations afin de se doter d'un système de gestion de projets qui devrait donner suite à vos recommandations.

Des attentes seront signifiées aux responsables des projets afin de répondre à cette recommandation. »

ii. Durée de réalisation des projets

L'évaluation de la gestion d'un projet repose, entre autres, sur sa réalisation dans les délais prévus. Tout retard engendre des coûts supplémentaires de préparation ou de surveillance, sans compter les coûts indirects occasionnés aux usagers par des inconvénients dus aux routes en voie de construction ou de réfection.

Le ministère ne prépare généralement pas d'échéanciers détaillés ni de rapports périodiques d'avancement des travaux pour les étapes d'avant-projets et de plans et devis. Nous avons retrouvé cette dernière lacune dans 74 % des projets examinés. Le ministère n'est donc pas en mesure de déterminer ni de prévoir les délais qui pourraient affecter l'achèvement des projets.

Par contre, à l'étape de l'exécution des travaux, le ministère possède des échéanciers. Nous avons constaté que la durée réelle de réalisation des contrats de construction dépassait de 23 % les durées prévues aux contrats. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation. Par exemple:

— Les échéanciers remis par les entrepreneurs sont très sommaires et ne montrent pas l'interdépendance des activités;

— On ne produit pas de rapports périodiques comparant le pourcentage d'avancement prévu avec celui de l'avancement réel, et prévoyant une date d'achèvement des travaux;

— On ne tient pas systématiquement des réunions de chantier privant ainsi le ministère d'un moyen de contrôle important sur les entrepreneurs. La pratique administrative du ministère sur les réunions de chantier n'a pas été respectée dans 51 % des projets que nous avons examinés;

— La disponibilité de l'entrepreneur, celle des matériaux à la date prévue ou d'autres conditions imprévisibles peuvent également retarder l'achèvement des travaux. Cependant, pour autant que ces éléments soient réels, ils ne suffisent pas à eux seuls à expliquer l'écart de 23 % constaté.

■ Recommandations

Le ministère devrait:

— S'assurer, à l'étape de la préparation des projets, que des échéanciers et des rapports sur le degré d'avancement des travaux soient préparés;

— Faire un suivi rigoureux sur l'exécution des travaux.

□ Réaction du ministère

« Tel que mentionné dans notre réaction à la recommandation précédente, le comité mis en place pour se doter d'un système de gestion de projets devrait donner suite à ces recommandations.

De plus, le ministère a élaboré un rapport pour évaluer la performance des entrepreneurs et depuis la saison de construction de 1986, une rigueur plus grande a été mise sur le respect du délai d'exécution et sur l'obligation de demander une extension du délai par les entrepreneurs. Ainsi, des mesures sont maintenant prises pour inciter les entrepreneurs à respecter les délais telle la facturation des frais de surveillance dans certains cas. »

iii. Journal de chantier

Le journal de chantier constitue, avec les comptes rendus des réunions de chantier, la seule documentation sur l'historique d'un projet. Il est, entre autres, d'une grande utilité lors du règlement de litiges.

Nous avons constaté que la tenue du journal de chantier, dans 42 % des projets examinés, n'est pas conforme aux exigences du Guide du surveillant.

■ Recommandation

Le ministère devrait s'assurer que les journaux de chantiers soient factuels, complets et précis.

□ Réaction du ministère

« Le ministère est d'accord avec cette recommandation et le Guide du surveillant d'avril 1987 devrait amener une amélioration concernant les sujets à être traités aux réunions, la fréquence des réunions, le suivi du calendrier et la rédaction du journal de chantier. Par ailleurs, pour les projets de moindre envergure, la préparation d'un journal de chantier n'est pas toujours requise. »

iv. Qualité des projets

La qualité d'un projet routier dépend tout autant de la précision des plans et devis que de la qualité de l'exécution.

Des plans et devis imprécis peuvent être la cause d'une augmentation du coût à l'entrepreneur ou, à l'inverse, d'une diminution d'envergure des travaux de construction pour demeurer à l'intérieur des coûts. De même, une qualité inférieure des travaux peut raccourcir la durée de vie des ouvrages routiers.

Les projets préparés par le ministère ne font pas l'objet d'un contrôle de la qualité documenté. Cependant, lorsque le ministère fait préparer ses plans et devis par le secteur privé, ceux-ci font l'objet de révisions périodiques.

Notre examen a révélé un écart de 19,4 % entre les quantités des travaux de construction spécifiés dans les plans et devis contenus dans les documents d'appels d'offres et celles des travaux réalisés. On retrouve cet écart surtout dans les travaux de terrassement.

Compte tenu des connaissances et de la spécialisation du ministère dans la préparation des projets routiers et du taux d'écart qui se situe normalement à 10 % dans le secteur privé, l'écart de 19,4 % est trop élevé.

Par ailleurs, l'examen de rapports d'assurance-qualité a démontré que la qualité des travaux de construction et de conservation était satisfaisante dans 88 % des projets examinés. Dans les autres cas, le ministère s'assurait que l'entrepreneur apporte les corrections nécessaires avant l'approbation finale du projet.

■ Recommandation

Le ministère devrait instaurer et appliquer un contrôle de la qualité sur les travaux de préparation des projets.

□ Réaction du ministère

« Les plans et devis préparés par le personnel du ministère sont soumis aux mêmes mécanismes de contrôle que ceux préparés par les firmes privées car ils sont tous conçus sous la supervision des supérieurs des chargés de projets (chef de section ou de division des services impliqués).

Le ministère pourrait augmenter le nombre des sondages pour réduire ces variations mais il n'est pas considéré avantageux sur le plan économique d'investir des sommes additionnelles.

Le ministère est d'accord avec la recommandation. Les plans et devis préparés par le personnel du ministère feront l'objet d'un contrôle de qualité, bien que celui-ci existe. »

v. Performance dans la gestion des projets

La gestion des projets exige que le ministère dispose en tout temps d'informations sur le coût et sur le degré d'avancement et de qualité des projets. Pareilles informations sont essentielles à l'établissement de budgets réalistes et à une évaluation de la performance dans la préparation et la surveillance des projets.

Il n'y a pas de système d'information sur le coût de la préparation des projets ni sur le respect des échéanciers des travaux de préparation. Conséquemment, le ministère n'est pas en mesure de produire de rapport sur l'efficience des ressources consacrées à la préparation des projets ni sur les coûts de surveillance des projets.

À partir des données apparaissant aux budgets du ministère, nous avons déterminé que pour chaque 1,00 $ de préparation et de surveillance, le ministère avait réalisé des travaux, en 1982-1983, pour 3,62 $, mais seulement 2,83 $ en 1986-1987, soit une diminution de rendement de 22 %. Sans être tout à fait précis, cet indicateur illustre la nécessité pour le ministère de se doter d'un système d'information qui lui permettrait d'évaluer sa performance dans la gestion des projets.

■ **Recommandation**

Le ministère devrait implanter un système d'information qui lui permettrait d'évaluer sa performance dans la gestion des projets.

□ **Réaction du ministère**

« En plus du commentaire formulé à la recommandation, il est important de se rappeler que le contexte a changé au cours des dernières années et qu'il faut obtenir des permis auprès du ministère de l'Environnement et de la Commission de la protection du territoire agricole. Pour ce faire, il faut procéder à des études élaborées qui ont pour effet d'accroître les coûts de préparation des projets et ils occasionnent des délais car notre ministère est dépendant de ces organismes extérieurs dans l'obtention de ces permis. À cet égard, le rapport Vallières décrit bien la problématique quant à l'obtention de ces autorisations de la part du ministère de l'Environnement et de la C.P.T.A. (Commission de la protection du territoire agricole). Des démarches sont entreprises auprès de ces organismes pour réduire, dans la mesure du possible, ces délais. »

c. Octroi de contrats

En 1985-1986, le ministère a octroyé environ 2 000 contrats pour une valeur de 291 M$ dont 84 % représentaient des projets pour la construction et la conservation du réseau routier.

Nous avons examiné le processus d'octroi des contrats. Tous les projets de pose de revêtement bitumineux de plus de 400 000 $ et tous les autres projets de plus de 100 000 $ doivent faire l'objet d'appels d'offres publics. Le contrat doit être adjugé au plus bas soumissionnaire. Les contrats de revêtement bitumineux évalués à moins de 400 000 $ sont négociés avec l'entrepreneur qui possède la centrale d'enrobage située le plus près du lieu des travaux. Les contrats d'un coût inférieur à 100 000 $ sont octroyés sur invitation après utilisation du Fichier central des fournisseurs du gouvernement. Toute dérogation doit être approuvée expressément par le Conseil du trésor.

Le processus est respecté et la règle du plus bas soumissionnaire est suivie. De plus, les règlements des réclamations sur contrats ainsi que le nombre d'avenants n'ont pas pour effet de gonfler indûment le coût des projets.

d. Planification et contrôle à la Direction générale du génie

La Direction générale du génie consacre environ 1 200 années-personne à la préparation des avant-projets, des plans et devis des chaussées et des structures, à l'étude des sols et aux services d'assurance-qualité, d'arpentage et d'expropriation. Les travaux sont planifiés à partir du Cahier d'ordonnancement des projets interrégionaux. Le Cahier indique le coût estimatif, les différentes étapes à réaliser ainsi que les dates d'échéance de chaque projet. Il devrait refléter les projets apparaissant à la programmation du ministère.

Nous avons examiné le processus de planification et les mesures de contrôle mises en place par cette Direction générale. Les pratiques de gestion utilisées par le secteur privé et d'autres administrations publiques nous ont servi de critères d'appréciation.

Le Cahier d'ordonnancement des projets interrégionaux qui est à la base de la planification de la Direction n'est pas fiable. Nous avons comparé, pour chacune des années de 1987 à 1991, le nombre de projets prévus au Cahier avec celui apparaissant

à la programmation du ministère. Nous avons constaté qu'il ne reflète pas intégralement la programmation et qu'il n'est pas mis à jour au rythme des modifications. Des ressources peuvent être affectées à la préparation de projets suspendus ou abandonnés par le ministère.

Le Cahier d'ordonnancement des projets interrégionaux ne permet pas de suivre et de coordonner les différentes étapes de la préparation d'un projet, car les dates d'achèvement initialement inscrites y sont modifiées ou effacées. Il est impossible d'évaluer les écarts entre le temps prévu et le temps réel et de mesurer leur impact sur la durée totale des projets. De plus, les rapports produits sur l'avancement des travaux sont structurés de telle sorte que les retards ne sont connus qu'à la fin d'une étape ou qu'à l'échéance d'un projet.

Le ministère se prive donc d'une information qui lui permettrait d'améliorer la planification de projets semblables et d'accentuer son contrôle.

■ **Recommandation**

La Direction générale du génie devrait accentuer son contrôle sur la préparation des projets.

□ **Réaction du ministère**

« La Direction générale du génie a mis en place, vers la mi-août, un groupe de coordination formé de chargés de projets dont les responsabilités sont de voir à l'implantation du système de gestion de projets et de suivre l'évolution des différents projets inscrits à la programmation du ministère. De plus, la révision du Cahier d'ordonnancement des projets interrégionaux (COPI) fait partie du mandat de ce nouveau groupe de coordination en vue d'en faire un instrument de gestion utile et efficace.

D'autre part, il est évident que beaucoup de projets inscrits au COPI sont inactifs à cause d'une réalisation lointaine conformément aux programmations apparaissant au plan d'équipement.

Le ministère est conscient que le système actuel de gestion de projets doit être modifié pour répondre aux attentes des gestionnaires et pour améliorer les mécanismes de coordination entre les différentes unités administratives impliquées dans la préparation et le suivi des projets. Ainsi, le ministère a procédé, le printemps dernier, à la formation d'un comité ministériel présidé conjointement par les directeurs généraux du génie et des opérations afin de se doter d'un système de gestion de projets qui devrait donner suite à vos recommandations. »

e. Conservation des chaussées

Le ministère consacre annuellement plus de 140 M$ aux activités de conservation des chaussées. Environ 2 600 personnes, auxquelles viennent s'ajouter le personnel occasionnel durant la saison estivale et le personnel affecté au soutien en matériel et aux autres activités de soutien, sont requises pour effectuer les travaux d'entretien du réseau. Le personnel est réparti en majorité dans les 47 districts du ministère.

Nous avons examiné le processus de planification, de suivi et de contrôle des opérations de conservation des chaussées et avons visité 10 districts à cette fin.

i. Opérations de réhabilitation

La réhabilitation des chaussées comprend trois opérations (couches d'usure, *traitement de surface* et béton de ciment) et fait l'objet d'une planification qui tient compte du tronçon du réseau à réhabiliter, de l'ampleur des travaux à exécuter et de la technique d'intervention à utiliser.

La priorité des projets est déterminée, entre autres, selon le niveau de détérioration des routes, la profondeur des ornières, le degré de fissuration ainsi que les niveaux de circulation.

Les interventions de réhabilitation sont réalisées aux endroits correspondant aux niveaux de détérioration les plus élevés dans chacun des districts visités.

Le ministère a mis en place un processus de planification à court terme qui favorise une allocation efficace des ressources consacrées aux opérations de réhabilitation.

ii. Opérations effectuées en régie

Les opérations effectuées en régie comprennent, entre autres, le rapiéçage manuel, le drainage, la pose d'abat-poussière et le grattage des routes. Le ministère possède un système d'information qui lui fournit les coûts unitaires de ces opérations. Il utilise ces renseignements pour établir les budgets des opérations d'entretien et pour répartir les ressources disponibles au niveau régional.

Les coûts unitaires varient d'un district à l'autre. Ces variations peuvent être dues aux caractéristiques des réseaux (longueur, kilomètres pavés et non pavés, géographie du territoire, etc.), mais aussi à des méthodes de gestion qui ne favorisent pas l'économie et l'efficience.

Certains districts ne préparent pas de programme annuel pour les opérations en régie et n'identifient pas les tâches à effectuer, le personnel et l'équipement alloués et les quantités à produire. L'absence de programmes de travail empêche le ministère de s'assurer que les ressources sont bien utilisées. De tels programmes permettent d'identifier le lieu, la nature et l'étendue des interventions à réaliser, et d'établir le niveau des ressources requises; ils favorisent également le suivi du travail réalisé dans les districts et en région.

Nous avons constaté que les contremaîtres exerçaient le suivi et le contrôle des opérations, en visitant les lieux des travaux et en approuvant les rapports journaliers de leurs équipes. Nous avons constaté également que tous les districts s'assuraient du respect de leur budget global d'opérations en régie.

Cependant, le ministère n'a pas établi de normes ou de mécanismes permettant d'évaluer la performance d'un district.

■ Recommandations

Le ministère devrait:

— Exiger que les districts préparent des programmes de travail afin de rationaliser le plus possible l'utilisation de leurs ressources;

— Élaborer des normes et mettre en place des mécanismes qui lui permettent d'évaluer et de comparer la performance de ses ressources et de ses districts.

□ **Réaction du ministère**

« Présentement, la Direction de l'entretien étudie la possibilité d'établir des programmes de travail et des calendriers d'opération qui déboucheront sur des « commandes de travail » en vue de programmer plus rigoureusement chaque opération et d'en faciliter le contrôle.

Cette approche associée à un projet d'évaluation de programmes permettra aussi de comparer la performance des directions régionales et districts sur le plan de l'efficacité et de l'efficience. »

f. Entretien d'hiver

Le ministère dépense environ 130 M$ par année en entretien d'hiver. Aux fins de planification et de contrôle, il a divisé le réseau routier en 950 circuits où il a déterminé des niveaux de service à fournir (quantité de neige tolérable, quantité de fondants à étendre par saison) compte tenu du débit journalier, de la catégorie de route et de la sécurité. L'entretien de ces circuits est effectué en régie ou octroyé à contrat à des municipalités ou à l'entreprise privée. Le ministère accorde également des subventions aux municipalités pour l'entretien de 1 350 circuits.

Les contrats sont octroyés en tenant compte des niveaux de service à fournir, de la qualité du travail effectué antérieurement par l'entrepreneur, de la quantité et de la qualité de l'équipement de l'entrepreneur, de son expertise et de sa proximité au circuit à entretenir.

Les méthodes de planification et de contrôle des activités d'entretien d'hiver sont de nature à favoriser l'économie et l'efficience des travaux. Cependant, dans le cas des municipalités subventionnées, il n'y a pas d'inspections systématiques des travaux d'entretien. Lorsqu'il s'en fait, elles ne sont qu'exceptionnellement documentées au dossier.

■ **Recommandation**

Le ministère, dans le cas des municipalités subventionnées, devrait faire l'inspection des travaux d'entretien au moment opportun pour s'assurer de la qualité des services prodigués et documenter les résultats de ses inspections.

□ **Réaction du ministère**

« Le ministère est d'accord avec cette recommandation. Une pièce justificative datée et dûment signée devra être classée au dossier conservé au district et/ou à la région. Une photocopie de la formule V-1225 *pourrait être utilisée à cette fin. »*

2. Transport terrestre

Le ministère a la responsabilité d'appliquer la politique d'aide gouvernementale au transport en commun. Il contribue d'une part au coût de fonctionnement des organismes de transport et, d'autre part, au paiement du service de la dette de la Communauté urbaine de Montréal pour le métro et de divers autres équipements tels les autobus, les gares et les centres administratifs. Le ministère a ainsi versé environ 385 M$ en 1986-1987.

En début d'année, lorsqu'il estime les montants à verser, à titre de subvention au coût de fonctionnement, le ministère se base sur les prévisions budgétaires produites par les organismes subventionnés. Il détermine les montants définitifs à partir des états financiers annuels vérifiés.

Les montants à verser pour le service de la dette s'établissent d'après les échéanciers de remboursement des différentes dettes obligataires. Elles sont préalablement conciliées avec les dépenses effectuées par les différents organismes de transport. De plus, le ministère exige que les dépenses en immobilisations se fassent dans le cadre d'un programme triennal d'immobilisations, préalablement approuvé par le ministère des Affaires municipales, le Conseil du trésor et le ministère.

Pour les fins du service de la dette de la Communauté urbaine de Montréal (C.U.M.) pour le métro, le ministère vérifie les plans et devis des travaux de prolongement du métro. Cette vérification procure l'assurance que les travaux sont conformes aux concepts initialement prévus et acceptés à la politique d'aide gouvernementale au transport en commun, au budget annuel autorisé, à la programmation triennale et aux ententes entre la C.U.M. et le ministère. Aucun contrat ne peut être octroyé par la C.U.M. sans l'autorisation du ministère. Le suivi des coûts de construction s'effectue à partir des états financiers annuels vérifiés. Comme suite aux commentaires formulés dans notre Rapport annuel à l'Assemblée nationale de 1986, le ministère a vérifié la pertinence et l'admissibilité des dépenses affectées au prolongement du métro. Nous avons constaté que cette vérification avait été bien exécutée.

Pour le paiement du service de la dette des autres équipements et des dépenses en immobilisations, le ministère établit l'admissibilité aux subventions après vérification des dépenses effectuées par les organismes subventionnés.

Les mécanismes de contrôle que le ministère a mis en place l'assurent que les subventions sont versées en conformité avec la politique d'aide gouvernementale au transport en commun et dépensées aux fins prévues.

3. Transport scolaire

Le programme Transport scolaire a pour objectif de contribuer financièrement aux services de transport aux étudiants du primaire et du secondaire.

Le ministère accorde aux commissions et aux institutions scolaires autorisées la responsabilité de l'utilisation des ressources financières qui leur sont attribuées pour assurer le transport des étudiants.

Les montants et les modalités des versements sont déterminés en vertu d'un cadre financier triennal et de règles budgétaires approuvées annuellement.

Les organismes subventionnés sont tenus de produire un rapport annuel d'exploitation contenant des données sur les revenus, les dépenses et la clientèle transportée. Ils doivent également fournir au ministère les contrats avec les transporteurs scolaires. Le ministère corrobore ces renseignements avec ceux des rapports financiers annuels vérifiés des organismes.

Le ministère a octroyé des subventions en conformité avec les règles budgétaires et il a mis en place des mécanismes de contrôle lui permettant de s'assurer que les subventions ont été dépensées aux fins prévues.

4. Transport aérien gouvernemental

Le transport aérien gouvernemental est géré par le Service aérien gouvernemental. Ses activités comprennent le transport exécutif, la protection de la forêt, le transport des malades, la protection publique, la protection de la faune et le nolisement. Ce Service a fait l'objet, au cours des derniers mois, d'une évaluation interne commandée par le Conseil du trésor ainsi que d'une étude commandée par le ministre des Transports et dirigée par un membre de l'Assemblée nationale (le Rapport Leclerc).

Notre vérification a porté principalement sur l'application des directives concernant le transport exécutif et sur la protection de la forêt.

a. Transport exécutif

Le transport exécutif est régi par une directive du Conseil du trésor qui détermine les modalités d'utilisation des aéronefs. Il est aussi régi par une résolution du Bureau de l'Assemblée nationale.

Plusieurs articles de la directive ne sont pas énoncés de façon précise et n'en facilitent pas son application. Par exemple, l'utilisation d'expressions telles que « motifs humanitaires ou de dépannage ou motifs exceptionnels » prête à interprétation. Nous avons recensé 3 407 cas de personnes invitées pour des motifs humanitaires ou de dépannage en 1985 et 1986, nombre qui représente 30 % de toutes les personnes transportées durant ces deux années. Plusieurs de ces personnes avaient été invitées pour des activités reliées aux opérations des ministères.

■ Recommandation

Le ministère devrait faire préciser sa directive sur l'utilisation des aéronefs gouvernementaux afin de faciliter son application.

□ Réaction du ministère

« Nous sommes d'accord avec cette recommandation et le ministère présentera prochainement au Conseil du trésor une nouvelle directive refondue concernant l'utilisation des aéronefs du gouvernement. Cette directive tiendra compte des recommandations énoncées dans le Rapport Leclerc. »

b. Protection de la forêt

La protection aérienne de la forêt est assumée par six avions de type CANSO et 15 de type CL-215. Ces avions sont déployés à travers le Québec durant la période de risque d'incendie qui s'étend de mai à octobre. Les vérifications d'usage sont effectuées durant l'hiver.

Le ministère procède lui-même à l'entretien des CANSO. Depuis le 1er octobre 1983, l'entretien des CL-215 était effectué par Québécair en vertu d'un contrat de plus de 1 M$ par année. L'entretien est maintenant assumé par un entrepreneur privé qui a pris la relève depuis la vente de Québécair en 1986.

En vertu du projet de contrat avec cet entrepreneur, les échelles salariales sont supérieures de plus de 25 % à celles en vigueur au gouvernement du Québec pour les mêmes fonctions. Le projet de contrat prévoit également une bonification de 25 % des taux horaires pour couvrir les frais d'administration et les profits. Le gouvernement

fournit les pièces et les locaux. Advenant la fourniture de pièces par l'entrepreneur, une majoration de 15 % est prévue à des fins administratives.

Même si ce contrat d'entretien n'est pas encore signé, les services sont rendus et facturés par l'entrepreneur; toutefois, ils n'ont pas été défrayés à ce jour par le ministère.

Nous n'avons pas l'assurance que l'entretien de ces avions se fait au meilleur coût.

■ **Recommandation**

Le ministère devrait s'assurer que l'entretien des CL-215 est effectué au meilleur coût.

□ **Réaction du ministère**

« Le contrat d'entretien des CL-215 vient d'être renouvelé pour une période de cinq ans et le nombre de personnes affectées par le mandataire à ce projet a été réduit de 31 à 27 sans que pour autant la qualité du service en soit diminuée.

D'autre part, l'entretien des CL-215 sera fait à Québec dans une bâtisse attenante au Service aérien gouvernemental ce qui réduira, grâce à cette opération intégrée, les coûts d'entretien. »

5. Obligation de rendre compte

Le ministère a la responsabilité d'administrer plusieurs programmes de taille et de complexité différentes. Pour ce faire, il s'est doté d'une structure à la fois fonctionnelle et décentralisée afin de s'acquitter de son mandat adéquatement et de répondre aux besoins de la population. Une grande partie de ses ressources est répartie dans les 47 districts chargés de mener à terme les opérations de construction et de conservation du réseau routier.

Dans un tel contexte, le cadre d'imputabilité doit permettre aux gestionnaires de rendre compte de leurs réalisations. Un tel cadre doit s'appuyer sur des objectifs signifiés clairement et sur une bonne information de gestion. L'organisation doit pouvoir évaluer en tout temps si sa planification et son budget sont respectés et connaître le coût de ses produits et le rendement de ses ressources afin de prendre, en temps opportun, les décisions nécessaires à la conduite de ses opérations.

Il n'existe pas d'objectifs spécifiques avec lesquels le ministère aurait pu comparer les résultats atteints par la Direction générale des opérations et la Direction générale du génie.

Il existe plusieurs données opérationnelles telles que les coûts unitaires des opérations d'entretien, mais elles sont peu utilisées à des fins de gestion. Des renseignements sur le dépassement des temps d'exécution des contrats de construction ou l'écart entre les travaux prévus aux plans et devis et les travaux effectivement réalisés ne sont pas disponibles. De plus, le ministère ne s'est pas donné un ensemble d'indicateurs de rendement qui lui auraient permis d'évaluer sa performance et le niveau de ressources requises pour effectuer ses travaux.

Dans l'ensemble du ministère, on perçoit les fiches de notation du personnel comme le seul mécanisme de reddition de comptes. Sans négliger l'importance de ces fiches, elles servent surtout au supérieur de l'employé pour lui faire part de son évaluation.

Le manque d'objectifs spécifiques communiqués formellement et le peu d'informations de gestion de qualité dont disposent les gestionnaires restreignent leur capacité de rendre compte de leurs réalisations.

■ Recommandation

Le ministère devrait mettre en vigueur un mécanisme de reddition de comptes à tous les niveaux de l'organisation.

□ Réaction du ministère

« Il n'existe pas au ministère de mécanisme formel de reddition de comptes. Présentement, dans le cadre d'une gestion participative, les principaux moyens utilisés par la ligne hiérarchique sont la supervision du travail exécuté ainsi que les réunions de service, de direction, de direction générale, du comité de direction, etc.

Le ministère est favorable à l'établissement d'un mécanisme de reddition de comptes et pour cette raison, dès janvier 1983, le ministère a débuté l'évaluation des activités ministérielles. Ce projet a conduit à une politique ministérielle d'évaluation de programmes qui nous permettra d'introduire des mécanismes de responsabilisation et de reddition de comptes. »

6. Rapport annuel du ministère

Le rapport annuel du ministère est un des mécanismes qu'il utilise pour rendre compte de ses activités à l'Assemblée nationale.

Ce rapport indique bien les responsabilités du ministère et traite de tous les programmes qu'il administre.

Cependant, à partir de l'information présentée dans ce rapport, on ne peut évaluer la performance du ministère. Les unités de mesure retenues ne correspondent pas à la charge de travail. Il n'existe aucune comparaison des niveaux d'activités avec les années antérieures. On ne sait à combien de projets se réfèrent toutes les activités mentionnées. On ne présente aucun coût unitaire des opérations du ministère (coût de construction d'un kilomètre de route, coût d'un test de qualité, coût des opérations d'entretien).

La présentation de certaines activités n'est pas en rapport avec les liens opérationnels. À titre d'exemple, au rapport annuel de 1985-1986, les activités de la Direction générale du génie relevant du programme de Construction du réseau routier sont présentées dans le cadre du programme Systèmes de transports terrestres. Les initiatives réalisées pour améliorer la gestion interne du ministère sont également mentionnées à ce chapitre.

■ Recommandation

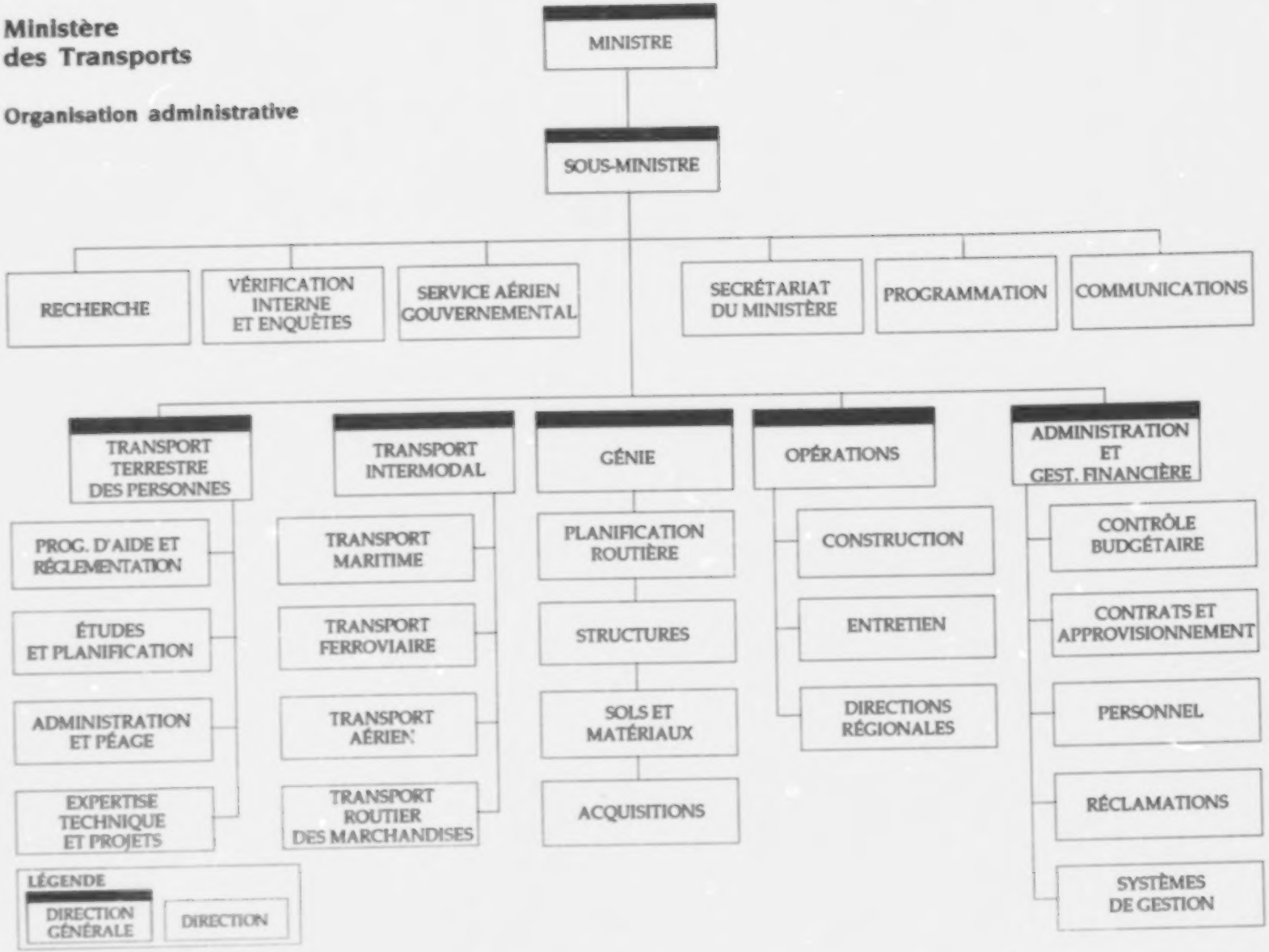
Le ministère devrait réviser la présentation et le contenu de son rapport annuel afin de mieux rendre compte de ses activités et de sa performance à l'Assemblée nationale.

□ Réaction du ministère

« Le ministère révisera la présentation et le contenu de son Rapport annuel. »

Ministère des Transports

Organisation administrative



Source : Ministère des Transports

Remarques et commentaires

Régie de
l'assurance-maladie
du Québec

VI Régie de l'assurance-maladie du Québec

A. Aperçu général

En 1970, le gouvernement du Québec instaurait un régime d'assurance-maladie afin de garantir à tous ses résidents l'accès gratuit aux services assurés. La Régie de l'assurance-maladie du Québec est responsable de l'administration de ce régime.

Le ministre de la Santé et des Services sociaux est responsable de l'application de la Loi sur l'assurance-maladie qui institue comme tel le régime d'assurance-maladie à l'exception, toutefois, des sections de cette loi portant sur le financement de la Régie et relevant des ministres des Finances et du Revenu. Il est également responsable de l'application de la Loi sur la Régie de l'assurance-maladie du Québec.

Le ministre de la Santé et des Services sociaux peut, avec l'approbation du gouvernement, conclure avec les organismes représentatifs des professionnels de la santé, les ententes aux fins de l'application de la Loi sur l'assurance-maladie. Ces ententes fixent notamment la rémunération à verser pour tout service assuré rendu aux bénéficiaires admissibles du régime. La Régie ne participe pas aux négociations mais y assiste en tant qu'observatrice. Elle peut fournir, à la demande du ministre, toute information nécessaire à la négociation des ententes. Elle est liée par les ententes ainsi conclues et doit les appliquer dans le respect des lois et des règlements qu'elle est tenue d'administrer.

Le Conseil d'administration de la Régie est formé d'un président agissant également à titre de directeur général et de 13 autres membres tous nommés par le gouvernement. Parmi ces membres, on retrouve cinq professionnels de la santé nommés après consultation auprès d'organismes représentatifs des professionnels de la santé ayant conclu une entente, deux représentants du monde des affaires, deux représentants du monde du travail, un représentant du milieu des centres hospitaliers, un représentant du milieu des consommateurs et deux membres choisis parmi les fonctionnaires du gouvernement ou de ses organismes.

Afin de pourvoir au financement du régime d'assurance-maladie et des services hospitaliers des programmes du ministère de la Santé et des Services sociaux (M.S.S.S.), un Fonds, appelé Fonds des services de santé, a été constitué au ministère des Finances. Ce Fonds est alimenté par une contribution des employeurs égale à 3,22 % des salaires qu'ils versent, et par une contribution du Fonds consolidé du revenu.

En plus des programmes que la Régie administre en vertu du régime d'assurance-maladie, la Régie s'est vu confier par le gouvernement, au cours des années, la responsabilité de quelques autres programmes dont le financement est assumé par certains ministères et autres organismes.

Coût des programmes administrés par la Régie au cours de l'exercice 1986-1987

	(en milliers $)
Régime d'assurance-maladie	
Services médicaux	1 380 306
Services optométriques	39 838
Services dentaires	104 044
Médicaments et services pharmaceutiques	297 948
Prothèses	25 521
Bourses et primes	12 985
	1 860 642
Autres programmes	
Rémunération des médecins résidents et des internes du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science	57 552
Services hospitaliers — M.S.S.S. et autres provinces	113 448
Autres	13 864
	184 864
	2 045 506

Les frais d'administration de la Régie ont été de 57,4 M$ pour l'exercice terminé le 31 mars 1987. Au cours de cet exercice, la Régie a reçu et traité plus de 62 000 000 de demandes de paiement des dispensateurs des services assurés et plus de 600 000 demandes de remboursement et de paiement de bénéficiaires du régime ou des établissements hospitaliers.

B. Portée de la vérification

Nous avons effectué une vérification des états financiers de la Régie pour l'exercice terminé le 31 mars 1987, et de la conformité de ses opérations aux lois, règlements et directives qui la régissent.

Nous avons également procédé à une vérification d'optimisation des ressources qui visait à déterminer si les ressources humaines, matérielles et financières de la Régie étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et si les gestionnaires rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités.

Cette vérification d'optimisation des ressources portait sur la gestion des opérations et sur les pratiques administratives, y compris l'examen des systèmes d'information et des modes de reddition de comptes.

C. Résultats sommaires de notre vérification

1. Application de la Loi sur l'assurance-maladie

Depuis plusieurs années, la Régie connaît des problèmes d'application de la Loi sur l'assurance-maladie, concernant la détermination des services assurés et l'obligation qu'a le professionnel de la santé de fournir lui-même les services assurés qu'il réclame à la Régie. Nous avons noté à partir d'une étude interne réalisée par la Régie en 1985, que plusieurs services médicaux pouvaient présenter des problèmes à l'égard de leur couverture par le régime d'assurance-maladie en vertu de la section V du règlement d'application de la loi traitant des services qui ne sont pas considérés comme assurés. Une autre étude interne réalisée en 1984 indiquait qu'au cours de la période du 1er octobre 1982 au 30 septembre 1983, la Régie avait versé 63 M$ à des professionnels de la santé pour des actes médicaux susceptibles d'avoir été posés en tout ou en partie par du personnel paramédical. À plusieurs reprises, la Régie a informé de ces problèmes le ministère de la Santé et des Services sociaux.

En 1986-1987, la Régie a versé plus de 3 M$ de façon distincte aux médecins omnipraticiens et spécialistes à titre de remboursement d'une partie de leur prime d'assurance-responsabilité professionnelle; nous croyons que la Loi sur l'assurance-maladie ne permet pas de tels paiements aux professionnels de la santé rémunérés sous forme d'honoraires.

2. Contrôle du coût des programmes

La Régie a réussi à contenir le niveau de ses dépenses administratives malgré une augmentation constante de son volume d'activités. Toutefois, cet objectif fut atteint en diminuant, entre autres, les ressources affectées au contrôle après paiement des rémunérations versées aux professionnels de la santé, alors que les ententes avec les fédérations des professionnels de la santé sont de plus en plus complexes à contrôler. La Régie n'a pas évalué l'effet de l'amoindrissement de ce contrôle sur le coût des programmes. Elle est, cependant, à élaborer une politique générale de contrôle sur les programmes qu'elle administre.

3. Services à la clientèle

Par des améliorations constantes à ses systèmes de traitement des demandes de paiement des professionnels de la santé et par l'introduction de modes de facturation informatisés, la Régie réussit à rémunérer les dispensateurs de services assurés dans des délais beaucoup plus courts que ne le prévoient les ententes avec les fédérations des professionnels de la santé. Cette pratique entraîne un manque à gagner en intérêts pour le Trésor public.

Depuis quelques années, la Régie a restreint la diffusion d'information aux bénéficiaires et aux dispensateurs des services assurés, sans en avoir, au préalable, évalué l'impact.

4. Administration des ressources

D'une façon générale, la Régie s'est dotée de systèmes d'information de gestion favorisant l'optimisation des ressources.

La Régie a toujours privilégié l'utilisation des ressources informatiques dans le cours de ses opérations. Selon elle, la grande utilisation qu'elle en fait, a contribué à accroître sa productivité. Cependant, elle ne mesure pas de façon systématique et globale le rendement de ses systèmes. De plus, ce n'est qu'en juin 1987 que fut produit un bilan de réalisation du plan de développement informatique établi trois ans auparavant.

□ **Réaction de la Régie**

« Le Conseil d'administration de la Régie a pris connaissance du rapport sur la vérification intégrée des opérations de la Régie et a eu l'occasion d'échanger sur son contenu avec les représentants du vérificateur général.

Le Conseil d'administration est d'avis que les réactions de la direction générale sont pertinentes et justifiées et les appuie sans réserve. Il apprécie que la direction générale et les gestionnaires aient collaboré pleinement avec le vérificateur général.

Il se déclare satisfait que les problèmes soulevés, dans la mesure où ils sont partagés par la direction générale, sont résolus ou en voie de l'être.

Cependant, le Conseil d'administration déplore l'économie générale du rapport. Les résultats de la vérification des opérations de la Régie y sont présentés selon une vision de conformité qui ne permet pas d'apprécier adéquatement l'administration de la Régie dans sa juste perspective de dynamique évolutive, ce qui aurait permis de dégager de manière positive le souci constant de la Régie de résoudre, de façon réaliste et pragmatique, les problèmes auxquels elle est confrontée afin de maintenir l'application harmonieuse des programmes qu'elle administre.

Il désire, en outre, souligner que la Régie maintient ses objectifs d'efficacité et d'efficience malgré son autonomie de plus en plus réduite et son mode actuel de financement. Il regrette à cet égard, que le vérificateur général n'ait pas tenu compte de ces deux éléments dans le cadre de sa vérification. »

D. Résultats détaillés de notre vérification

1. Administration des programmes du régime d'assurance-maladie

Dans l'administration des programmes du régime d'assurance-maladie, les fonctions de la Régie consistent notamment à rémunérer les professionnels de la santé selon les tarifs prévus aux ententes pour des services assurés rendus à des bénéficiaires admissibles et à fournir les services d'assistance technique et d'information requis. Elle doit également rembourser aux bénéficiaires le coût des services assurés qu'ils ont eux-mêmes assumés.

a. Détermination des services assurés rendus par les professionnels de la santé

L'article 22 du Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-maladie traite des services ne devant pas être considérés comme assurés. Cet article pose, entre autres, comme condition que tout examen ou service non relié à un processus de prévention ou de guérison de la maladie ne doit pas être assuré et il énumère différents types de services non assurés en vertu du régime d'assurance-maladie.

Nous avons noté à partir d'une étude interne réalisée par la Régie en 1985, que plusieurs services médicaux pouvaient présenter des problèmes à l'égard de leur couverture par le régime d'assurance-maladie. Cette étude référait principalement à l'article 22 du Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-maladie qui traite des services qui ne sont pas considérés comme assurés. On y retrouve, entre autres, des services médicaux rendus à l'égard de la planification familiale pour lesquels la Régie a déboursé, en 1985, plus de 6,3 M$. Ces services ne sont pas reliés, sauf lors de circonstances spécifiques, à un processus de prévention ou de guérison de la maladie.

Par une modification à la Loi sur l'assurance-maladie, le législateur reconnaissait, en décembre 1986, que certains services médicaux rendus à l'égard de la planification familiale étaient maintenant des services assurés. Il est donc possible que la Régie ait assumé, antérieurement à la modification de la loi, le coût de services médicaux non assurés en vertu du régime d'assurance-maladie.

Un professionnel de la santé soumis à l'application d'une entente a droit d'être rémunéré par la Régie pour un service assuré *qu'il a lui-même fourni* à un bénéficiaire. En 1984, la Régie estimait, pour la période d'octobre 1982 à septembre 1983, à 63 M$ les sommes versées à des professionnels de la santé pour des services assurés *susceptibles* d'avoir été rendus en tout ou en partie par du personnel paramédical.

Par ailleurs, l'analyse des profils de pratique médicale de professionnels de la santé démontre que plusieurs d'entre eux facturent annuellement à la Régie un nombre impressionnant d'actes médicaux qu'ils ne peuvent raisonnablement avoir posé eux-mêmes.

Le 8 avril 1982, la Cour supérieure donnait raison à la Régie dans une poursuite qu'elle avait intentée contre un professionnel de la santé pour ne pas avoir fourni lui-même des services assurés qu'il lui réclamait. Toutefois, la Cour d'appel cassait ce jugement en invoquant le principe qu'en cas de difficulté d'interprétation d'un texte législatif ou réglementaire, l'on ne pouvait trancher la question à l'occasion d'une poursuite pénale. La Cour ne s'est alors pas prononcée sur le fond du débat.

La Régie verse des sommes importantes pour des services rendus par du personnel paramédical, *sans avoir l'assurance* de la conformité de ces paiements avec la Loi sur l'assurance-maladie.

La Régie a informé officiellement le ministère de la Santé et des Services sociaux des difficultés qu'elle éprouve depuis plusieurs années à déterminer si les services qu'elle paie sont tous des services assurés. Elle participe actuellement à un comité mis sur pied par le ministère pour traiter de cette question.

■ Recommandation

La Régie devrait continuer d'informer le ministère de la Santé et des Services sociaux des difficultés qu'elle éprouve à déterminer les services assurés; elle devrait aussi continuer de demander que des modifications soient apportées à la Loi sur l'assurance-maladie afin de résoudre les problèmes d'interprétation qu'elle suscite.

□ Réaction de la direction générale

« Le vérificateur général donne une portée beaucoup trop large au paragraphe a) de l'article 22 du Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-maladie, en indiquant qu'il pose une condition générale en matière de désassurance de services à l'égard de ceux non reliés à un processus de guérison ou de prévention. Du point de vue de la Régie, cette condition se limite aux seuls services, et ceux de même nature, que ceux énoncés à titre d'exemple audit paragraphe. En fait, c'est l'article 3 de la Loi sur l'assurance-maladie qui fixe le cadre général quant à la détermination des services assurés et particulièrement pour les services médicaux, en stipulant tous les services que rendent les médecins et qui sont requis au point de vue médical; la Cour d'Appel du Québec l'a d'ailleurs reconnu dans un jugement rendu en 1985, en indiquant que les services assurés étaient ceux requis pour la conservation et le rétablissement de la santé.

Donc, sous réserve de l'application de l'article 3 de la Loi sur l'assurance-maladie à des cas particuliers, la Régie ne peut considérer comme étant des services désassurés que les quelque 20 types de services mentionnés de façon exhaustive à l'article 22 du règlement d'application de cette loi.

L'étude produite par la Régie en 1985 sur différentes catégories de services ne peut être utilisée comme signifiant que les services visés présentent des problèmes à l'égard de leur couverture, parce que tel n'était pas le but de cette étude.

En ce qui concerne la question du « lui-même », l'article 22 de la Loi sur l'assurance-maladie détermine le droit du professionnel de la santé d'être rémunéré pour un service assuré qu'il a lui-même fourni à un bénéficiaire. Par ailleurs, en vertu des ententes que la ministre a conclues avec l'approbation du gouvernement, les professionnels de la santé peuvent se faire assister par des auxiliaires médicaux et leur confier l'exécution de certaines techniques relevant de leur compétence. L'application de ces dispositions a été une question préoccupante et litigieuse pour la Régie depuis nombre d'années.

L'évolution de la pratique médicale et de la jurisprudence concernant la délégation des actes rend de plus en plus difficile une interprétation stricte des textes. C'est dans ce contexte que la Régie a fait une étude pour sensibiliser les autorités du ministère de la Santé et des Services sociaux quant aux sommes versées à des professionnels de la santé pour des services assurés ***susceptibles*** *d'être rendus en tout ou en partie par du personnel paramédical. L'étude dont il est fait mention est strictement de nature statistique et ne vise pas à poser un jugement sur la conformité des services réclamés. De plus, elle ne repose sur aucune vérification de la pratique, quant à savoir si ces actes avaient effectivement été posés en tout ou en partie par du personnel paramédical. Les résultats peuvent donc n'être qu'hypothétiques et ne permettre qu'une analyse sommaire de la question. En conséquence, cette étude ne saurait, en aucun cas, permettre d'affirmer que la « Régie verse des sommes importantes pour des services rendus par du personnel paramédical ».*

Au surplus, il faut considérer que si les actes visés par l'étude ont été réclamés à la Régie, c'est que les professionnels de la santé estimaient qu'ils avaient fourni eux-mêmes ces services que ce soit avec ou sans l'assistance ou la participation du personnel paramédical conformément aux dispositions des ententes qui les gouvernent.

Comme l'indique le vérificateur général, la Régie a déjà porté à la connaissance du ministère de la Santé et des Services sociaux différents problèmes d'application de la loi, dont certains ont fait l'objet d'amendements. La Régie continuera d'informer le ministère de ces problèmes comme elle l'a toujours fait. »

◀ Commentaire à la réaction de la direction générale

Nous ne partageons pas l'opinion de la direction générale à l'effet qu'elle ne considère comme non assurés que les types de services qui sont énumérés à l'article 22 du Règlement d'application de la loi, puisque cet article pose comme condition générale que tout examen ou service non relié à un processus de prévention ou de guérison de la maladie ne doit pas être assuré.

b. Les modes de rémunération des professionnels de la santé

La Régie rémunère les professionnels de la santé selon plusieurs modes prévus dans les ententes conclues entre leurs fédérations et le ministre de la Santé et des Services sociaux.

Le mode de rémunération sous forme d'honoraires, qui est le plus utilisé, représente plus de 80 % du total du coût des programmes. L'ensemble des dispositions de la Loi sur l'assurance-maladie démontre que cette rémunération des professionnels de la santé est établie suivant un tarif pour chaque acte ou service rendu. Ce tarif inclut normalement les déboursés ou dépenses effectués par un professionnel de la santé dans l'exercice de sa profession. Les ententes négociées avec deux fédérations de professionnels de la santé prévoient le remboursement distinct d'une partie de leur prime d'assurance-responsabilité professionnelle. Selon une opinion juridique, ces remboursements effectués par la Régie en 1986-1987 et se chiffrant à plus de 3 M$, bien que prévus dans les ententes négociées, ne sont pas conformes à la loi puisque ces frais doivent être inclus dans les tarifs prévus aux ententes.

Les médecins exerçant leur profession dans le cadre de programmes de santé communautaire et ceux liés par contrat avec un établissement hospitalier de même que les résidents et internes en stage de formation reçoivent généralement une rémunération à salaire ou à la vacation. D'autres médecins obtiennent une rémunération à l'unité pour des services de laboratoire en établissement.

En vertu des ententes, leurs demandes de paiement doivent être contresignées par un représentant autorisé de l'établissement avant d'être transmises à la Régie et contenir les renseignements nécessaires à leur appréciation. Au cours de l'exercice 1986-1987, la Régie a déboursé plus de 300 M$ pour la rémunération de ces professionnels de la santé.

Les contrôles exercés par la Régie sur ces paiements sont insuffisants. Bien qu'elle s'assure que les demandes de paiement soient contresignées par un représentant autorisé de l'établissement, l'absence de renseignements sur ces relevés ne lui fournit pas l'assurance que ces paiements se rapportent à des services assurés rendus à des bénéficiaires admissibles et que ces services n'ont pas déjà été payés. La Régie s'appuie plutôt sur les contrôles que doivent exercer les établissements hospitaliers en vertu des règles administratives auxquelles ils sont assujettis. La Régie ne vérifie pas, auprès d'eux, si les services rendus sont assurés et concernent des bénéficiaires admissibles.

■ Recommandations

— La Régie devrait refuser le remboursement des primes d'assurance-responsabilité aux professionnels de la santé rémunérés sous forme d'honoraires puisque, à notre avis, la Loi sur l'assurance-maladie ne le permet pas.

— La Régie devrait mettre en place des mécanismes de contrôles appropriés sur les rémunérations versées aux professionnels de la santé dont les demandes de paiement doivent être contresignées par des représentants autorisés des établissements de santé et de services sociaux, afin de s'assurer que les services qu'on lui réclame sont des services assurés rendus à des bénéficiaires admissibles et qu'ils n'ont pas déjà été payés.

□ Réaction de la direction générale

« Remboursement des primes d'assurance-responsabilité

Il s'agit ici d'une question d'interprétation sur laquelle la Régie ne partage pas le point de vue du vérificateur général.

Aux termes de la Loi sur la Régie de l'assurance-maladie (article 2, premier alinéa, paragraphe « a »), la Régie a pour fonction de payer aux professionnels de la santé la rémunération prévue aux ententes conclues entre le ministre de la Santé et des Services sociaux et les organismes représentatifs des différentes catégories de professionnels de la santé. Aux termes de l'article 19 de la Loi sur l'assurance-maladie, la ministre de la Santé et des Services sociaux peut, avec l'approbation du gouvernement, conclure des ententes aux fins de l'application de la Loi sur l'assurance-maladie.

En vertu de ces pouvoirs, des ententes sont intervenues avec les fédérations de médecins dans le but de permettre le remboursement d'une partie des primes d'assurance-responsabilité professionnelle. Le choix de cette forme de rémunération globale d'une composante de l'honoraire professionnel, par opposition à une inclusion partielle dans la tarification de chaque acte ne nous apparaît pas aller à l'encontre de l'application de la Loi sur l'assurance-maladie puisqu'il en respecte les finalités à savoir, le versement d'une rémunération à des professionnels de la santé pour des services assurés fournis à des bénéficiaires du régime d'assurance-maladie. Il en résulte donc qu'il s'agit d'un débat de forme quant à la méthode utilisée pour le versement des primes d'assurance-responsabilité et, peu importe la méthode retenue, la Régie aurait remboursé ces primes.

Nous reconnaissons toutefois que l'utilisation de cette forme de rémunération est susceptible d'engendrer au plan technique des difficultés d'application de certaines dispositions de la Loi sur l'assurance-maladie. Nous avons déjà sensibilisé le ministère de la Santé et des Services sociaux à ces difficultés.

Rémunération à salaire et à la vacation

Comme le mentionne le vérificateur général, la Régie s'appuie sur les contrôles que doivent exercer les établissements en vertu des règles administratives auxquelles ils sont assujettis. L'article 19 de la Loi sur l'assurance-maladie, les ententes, de même que les directives du ministère de la Santé et des Services sociaux confient aux établissements des responsabilités en ce qui a trait à l'attestation de la prestation des services fournis par les professionnels de la santé.

Depuis toujours, la Régie considère les établissements de santé et de services sociaux comme des partenaires dans l'application du Régime. Dans cette perspective, si les établissements ont la responsabilité d'approuver les demandes de paiement, il s'ensuit qu'ils ont aussi celle de s'assurer de la qualité des mécanismes qui supportent les attestations qu'ils transmettent à la Régie.

Nonobstant ce qui précède, la Régie examinera plus à fond cette question.

Dans le cas, toutefois, des résidents et internes, le rôle confié à la Régie ne consiste qu'à assumer, pour le compte du ministère de la Santé et des Services sociaux, le remboursement des salaires qui, précisons-le, sont versés par les établissements. »

◀ Commentaire à la réaction de la direction générale

Nous tenons compte des mécanismes de contrôles qui sont utilisés par les établissements. Toutefois ces mécanismes ne dégagent pas la Régie de sa responsabilité de s'assurer que les paiements qu'elle effectue se rapportent à des services assurés rendus à des bénéficiaires admissibles et que ces services n'ont pas déjà été payés.

c. Application de la Loi sur l'assurance-maladie et ses règlements et des ententes conclues avec les fédérations des professionnels de la santé

Les procédés administratifs appliqués par la Régie au cours du processus de traitement des demandes de paiement doivent l'assurer du respect de la loi, des règlements et des ententes. Ils doivent permettre, entre autres, de vérifier que:

— Les bénéficiaires sont admissibles;

— Les dispensateurs de services ont le droit d'être rémunérés;

— Les services dont le paiement est demandé sont assurés;

— Les honoraires demandés correspondent aux tarifs et aux normes d'application prévues dans les ententes;

— Les services assurés ne sont pas payés en double.

Les procédés administratifs après le paiement doivent compléter ceux du processus de traitement des demandes de paiement; ils doivent en plus assurer que:

— Les honoraires demandés correspondent à la nature des services dispensés;

— Les services payés ont été réellement rendus;

— Les services fournis aux bénéficiaires n'ont pas été fournis plus fréquemment que nécessaire.

À l'aide d'un programme d'assurance-qualité, la Régie s'assure de façon régulière du bon fonctionnement des procédés appliqués durant le processus de traitement des demandes de paiement et évalue à 60 % la proportion des articles et des normes des ententes dont elle peut vérifier la bonne application. L'application de l'autre partie des articles et des normes des ententes (40 %) dont certains ont un impact sur la conformité des paiements doit être vérifiée par les procédés appliqués après le paiement. Il revient à la Direction du contrôle des programmes d'exercer ces contrôles.

À partir des données de facturation, la Régie établit le profil de pratique médicale de chaque professionnel de la santé qu'elle compare au profil du groupe auquel il appartient. Elle analyse les profils de pratique médicale individuels qui s'écartent d'une façon prononcée de la moyenne de leurs groupes respectifs. Elle confirme, auprès de bénéficiaires, l'authenticité des services rendus et effectue des enquêtes.

Elle effectue aussi certaines analyses de situations collectives de dispensation de services, en plus de rencontrer des professionnels et de leur expédier des lettres d'avertissement dans certains cas.

Un examen de l'évolution du volume des activités de la Direction du contrôle des programmes apparaissant aux rapports d'information de gestion et aux rapports annuels de la Régie depuis 1982-1983 démontre que:

— Le nombre de profils de pratique dont l'examen a été entrepris a diminué de 36 %;

— Le nombre de profils de pratique retenus pour une analyse plus poussée a diminué de 40 %;

— Le nombre de cas soumis aux comités de révision chargés d'examiner les services assurés fournis plus fréquemment que nécessaire, a baissé de 35 %;

— Le nombre d'enquêteurs a baissé de 20 %;

— Le nombre de poursuites intentées par la Régie contre des professionnels de la santé a baissé de 68 %.

Les profils de pratique médicale considérés comme anormaux ne font pas tous l'objet d'une analyse détaillée. Depuis le mois d'avril 1985, aucun nouveau cas de profil de pratique d'optométristes n'a été analysé, le professionnel affecté à cette opération n'étant plus à l'emploi de la Régie de façon permanente.

Actuellement, parmi les profils de pratique qui s'écartent de la moyenne du groupe, le nombre de dossiers examinés est établi en fonction de la disponibilité du personnel affecté à l'analyse de ces cas. Seuls les cas les plus importants sont analysés; pour les autres, la Régie incite les professionnels de la santé à l'autocontrôle par l'envoi de lettres d'avertissement ou de visites professionnelles. Le nombre de visites qu'elle a effectuées chez les professionnels de la santé a augmenté de 12 % depuis 1982-1983.

Cependant, il n'existe pas à la Régie, d'une part, de stratégie d'ensemble sur les contrôles appliqués après le paiement pour expliquer les diminutions dans l'application de certains procédés ni, d'autre part, de mécanismes suffisants pour évaluer l'impact de ces contrôles sur l'intégrité de l'application du régime d'assurance-maladie. Ainsi, la Régie ne peut s'assurer que ses contrôles après paiement complètent adéquatement ceux qu'elle exerce durant le processus de traitement des demandes de paiement.

■ Recommandations

— La Régie devrait exercer des contrôles adéquats après paiement;

— La Régie devrait établir des mécanismes lui permettant d'évaluer l'effet de ses contrôles après paiement sur l'intégrité de l'application du régime d'assurance-maladie.

□ Réaction de la direction générale

« En raison même de sa nature complémentaire, le contrôle postpaiement ne doit pas, à moins qu'on ne veuille y consacrer des budgets astronomiques, être basé sur la philosophie du « tout faire ». Il doit plutôt être orienté dans l'optique de traiter les situations qui présentent les potentiels d'impacts les plus

importants. Cinq projets du Plan d'action sont déjà en cours et ils constituent l'élément clé de la stratégie d'ensemble de la Régie puisqu'ils visent précisément à identifier ces types de situations.

Les orientations en matière de contrôle postpaiement ont évolué depuis 1982-1983. Ces nouvelles orientations ont donné lieu à de nouvelles activités de contrôle. À titre d'exemple, la Direction du contrôle des programmes a été en mesure d'identifier plusieurs situations collectives de dispensation et de consommation qu'elle a étudiées extensivement au cours de l'année 1986-1987. Elle a réalisé également un contrôle systématique, après paiement, sur de nombreuses normes et règles d'application des ententes.

Au cours de la période de comparaison utilisée par le vérificateur général, la proportion des budgets alloués à la fonction « contrôle de l'application des programmes » est demeurée stable, à toutes fins pratiques, soit environ 8,2 % du budget total consacré aux frais d'administration de la Régie. De même, les sommes spécifiquement consacrées à la Direction du contrôle des programmes ont été maintenues à environ 2,4 M$. Mentionnons aussi que cette Direction fait une utilisation croissante des outils informatiques, ce qui lui permet des gains de productivité dans la réalisation de ses activités.

Enfin, considérant les activités du contrôle postpaiement dans leur ensemble, c'est-à-dire en y incluant les nouvelles approches qui sont présentement expérimentées, nous croyons que les procédés administratifs en vigueur complètent adéquatement les mécanismes utilisés au cours du traitement des demandes de paiement. Les objectifs visés par les recommandations du vérificateur général sont pris en considération dans la démarche entreprise par la Régie concernant l'orientation générale du contrôle des programmes. Cette démarche devrait donc satisfaire aux recommandations présentées.

Il nous apparaît cependant nécessaire de commenter certains énoncés :

— *En matière d'analyses de profils, les diminutions présentées sont, à toutes fins pratiques imputables au domaine des profils dentaires où, suite à un effort de rationalisation, le volume des études a été graduellement ramené à un niveau conforme aux besoins de la situation et proportionnel à celui qui prévaut dans le secteur médical.*

— *La baisse du nombre de cas de profils soumis aux comités de révision est attribuable, en grande partie, au départ du professionnel affecté au domaine des profils optométriques. Des difficultés particulières indépendantes de la volonté de la Régie se sont traduites par l'obligation de recourir à quatre concours de recrutement. Les services de l'optométriste-conseil qui a quitté la Régie ont cependant été retenus à temps partiel jusqu'à l'entrée en fonction du nouvel optométriste le 5 octobre 1987. De plus, même si pendant cette période l'analyse des profils de pratique n'a pu être assumée, la Direction contrôle des programmes a été en mesure de faire porter une de ses études de situations collectives de dispensation et de consommation sur le programme des services optométriques.*

— *La baisse de 20 % dans le nombre d'enquêteurs ne correspond en fait qu'à une diminution de deux postes sur la durée totale de la période de quatre ans à laquelle il est fait référence.*

— *La diminution dans le nombre de poursuites intentées par la Régie découle de l'application de plus en plus grande d'un mécanisme de recouvrement qui a été introduit dans la Loi de l'assurance-maladie en 1979. Une analyse des cas de poursuites et des cas de recouvrements démontre que le nombre total des cas soumis à ces deux modes d'intervention s'est accru de près de 60 % (116 cas en 1982-1983 ; 183 cas en 1986-1987). Le nombre de cas, plutôt que leur valeur monétaire, nous apparaît être la base la plus appropriée pour effectuer la comparaison puisque les montants des recouvrements varient selon les situations. (À titre d'exemple, 97 cas en 1982-1983 ont généré 1,17 M$ alors que 177 cas en 1986-1987 n'ont généré que 0,33 M$ et que parmi les cas de 1987-1988, quatre cas généreront à eux seuls 1,70 M$).*

— *La diminution du nombre de poursuites s'explique également par le fait que la Régie n'entame plus de poursuites pénales dans les cas qui présentent des problèmes d'interprétation et ceci, à la lumière du jugement rendu en mars 1984 par la Cour d'appel et dont il est fait mention en page 194 du rapport.*

— *La hausse dans le nombre des visites effectuées chez les professionnels de la santé constitue à elle seule un élément de premier plan. De avril 1983 à mars 1987, la moyenne des visites dans les domaines médical et pharmaceutique dépasse, respectivement, de 23 % et de 11 % la donnée de 1982-1983.*

— *L'expression « seuls les cas les plus importants sont analysés » ne nous apparaît pas exacte. Dans les cas de « non conformité », toutes les pratiques impliquées dans ce type de situations sont généralement analysées et redressées.*

— *Enfin, concernant l'énoncé à l'effet qu'il n'existe pas de mécanismes suffisants pour évaluer l'impact des contrôles appliqués après le paiement, il existe de multiples rapports et études de situations qui font état des impacts générés sur le coût des programmes. »*

◀ Commentaire à la réaction de la direction générale

Nous n'endossons pas les propos de la direction générale. Les explications fournies ne justifient pas les baisses d'activités notées dans l'application de plusieurs procédés de contrôle. Ainsi, la diminution dans le nombre de poursuites intentées par la Régie ne peut être compensée par l'utilisation de plus en plus grande des récupérations monétaires que la Régie effectue en application de l'article 22.2 de la Loi sur l'assurance-maladie, puisque le montant des remboursements et compensations après enquêtes a diminué de 50 % depuis l'exercice 1982-1983.

Une étude de situations collectives de dispensation et de consommation ne constitue pas une analyse de profil de pratique d'optométristes.

Nous sommes d'accord avec la direction générale que le contrôle après paiement doit permettre d'évaluer « les situations qui présentent les potentiels d'impact les plus importants ». Toutefois, l'absence d'une stratégie d'ensemble sur les contrôles appliqués après paiement ne permet pas d'identifier ces situations.

d. L'authenticité des services payés

La Régie est tenue par la Loi sur l'assurance-maladie de faire périodiquement des sondages, par voie d'échantillonnage, afin de vérifier si les services assurés dont elle a assumé le coût ont été effectivement rendus.

La Régie envoie périodiquement des demandes de confirmation aux bénéficiaires. Depuis l'exercice 1983-1984, le choix des services à confirmer est effectué en appliquant une méthode d'échantillonnage statistique reconnue qui a permis de diminuer le nombre de demandes de 540 000 à 30 000. Cette méthode a pour avantage, après examen d'un nombre restreint de réponses, de permettre une évaluation de l'ensemble d'une population tout en fournissant un degré d'assurance raisonnable.

Toutes les réponses reçues des bénéficiaires sont analysées par la Régie. Toutefois, elle utilise cette méthode uniquement pour déterminer l'étendue des sondages et n'effectue pas par la suite d'évaluation des résultats de l'analyse pour établir dans quelle mesure l'ensemble des services payés ont été réellement rendus.

■ Recommandation

La Régie devrait évaluer, à partir des résultats des sondages effectués, dans quelle mesure les services payés ont été réellement rendus.

□ Réaction de la direction générale

« Parmi les réponses reçues, le nombre de celles qui mettent en cause l'authenticité des services est plutôt minime. Ce taux de réponses est connu et il constitue en soi une information qui, tant qu'elle demeure minime, nous apparaît suffisante pour comprendre que le risque réel ne s'écarte pas du risque prévu lors de l'établissement de l'ampleur des sondages. Nous nous proposons néanmoins de procéder à l'évaluation recommandée. »

e. Admissibilité des bénéficiaires au régime d'assurance-maladie

i. Fichier d'inscription des bénéficiaires

La Régie délivre, à toute personne admise au régime d'assurance-maladie, une carte d'assurance-maladie valide pour une période de quatre ans. Le détenteur doit la présenter au professionnel de la santé chaque fois qu'il requiert des services assurés, à l'exception toutefois de conditions particulières prévues par la loi.

La Régie maintient un fichier d'inscription de tous les bénéficiaires à qui elle a émis une carte. Ses systèmes administratifs permettent de vérifier, lors du traitement des demandes de paiement, si le bénéficiaire était admissible lorsque le service lui a été dispensé. Le coût annuel du maintien d'un tel fichier et de l'émission des cartes d'assurance-maladie se chiffre à près de 6 M$.

La Régie n'effectue pas un suivi régulier des demandes de paiement rejetées par ses systèmes de validation à l'égard de l'admissibilité des bénéficiaires. Toutefois, la Régie étudie présentement la possibilité d'établir une procédure de vérification de ces demandes de paiement rejetées en tenant compte de tous les coûts inhérents à une telle procédure et des avantages qui pourraient en résulter.

■ Recommandation

La Régie devrait effectuer le suivi régulier des demandes de paiement rejetées par ses systèmes de validation à l'égard de l'admissibilité des bénéficiaires.

□ Réaction de la direction générale

« La Régie poursuit la réalisation d'un projet pilote dont l'objectif est d'établir une procédure de suivi qui tiendra compte de l'aspect coûts/avantages de la recommandation. Ce dossier fait l'objet d'un suivi au Comité de vérification de la Régie. »

ii. La carte d'assurance-maladie

La carte d'assurance-maladie comporte un code de contrôle propre à chaque bénéficiaire. Le professionnel de la santé doit, s'il veut obtenir paiement de la Régie, inscrire ce code sur sa demande de paiement.

La fabrication du code obéit à certaines règles fixées par la Régie. En 1985, cette dernière informait les professionnels de la santé qui transmettaient leurs demandes de paiement sur supports informatiques, des règles de composition du numéro d'assurance-maladie du bénéficiaire. De plus, jusqu'en novembre 1986, la Régie fournissait par téléphone aux professionnels de la santé qui en faisaient la demande, le numéro d'assurance-maladie de leurs patients.

Jusqu'à mars 1987, il suffisait que le numéro d'assurance-maladie du bénéficiaire, inscrit sur la demande de paiement, soit valide pour que la Régie en assume le coût et cela, même si ce numéro n'apparaissait pas sur le fichier des bénéficiaires. Depuis cette date, la Régie refuse le paiement de services assurés à tout bénéficiaire non inscrit à son fichier.

Entre 1985 et mars 1987, la Régie, en divulguant à certains professionnels de la santé les règles de composition du numéro d'assurance-maladie, a affaibli ses contrôles administratifs qui lui permettaient de s'assurer de l'admissibilité des bénéficiaires au régime d'assurance-maladie. De plus, en continuant de divulguer ces règles de composition, elle n'incite pas les bénéficiaires à présenter leur carte d'assurance-maladie lorsqu'ils requièrent des services assurés auprès des professionnels de la santé.

■ Recommandation

La Régie devrait renforcer ses contrôles administratifs sur l'admissibilité des bénéficiaires.

□ Réaction de la direction générale

« Les contrôles administratifs sur l'admissibilité du bénéficiaire demeurent une préoccupation constante de la Régie, comme en font foi les correctifs apportés aux deux situations mentionnées par le vérificateur général, de même que les projets du Plan d'action portant sur ce sujet. »

iii. Politique générale de contrôle

La Régie n'a pas encore élaboré de politique générale sur le contrôle des programmes de santé qu'elle administre. Toutefois, dans son dernier plan d'action, elle prévoit mettre en place un système d'identification des difficultés éprouvées dans la gestion du régime d'assurance-maladie. Ces problèmes concernent les sujets traités dans ce chapitre :

— L'admissibilité des bénéficiaires ;

— La conformité des services assurés payés à la Loi sur l'assurance-maladie et ses règlements et aux ententes conclues avec les fédérations des professionnels de la santé ;

— La dispensation de services assurés ;

— L'utilisation de la carte d'assurance-maladie par le bénéficiaire.

Nous souscrivons à une telle étude qui permettra à la Régie d'adopter une politique générale sur le contrôle à exercer dans l'administration des programmes du régime d'assurance-maladie. D'ici l'adoption de cette politique, la Régie a choisi d'expérimenter les nouvelles orientations qu'elle désire privilégier avant de les inscrire formellement dans une telle politique.

f. Services à la clientèle

Dans le cours normal de ses activités, la Régie verse les rémunérations ou les remboursements requis aux dispensateurs de services assurés et aux bénéficiaires du régime d'assurance-maladie et leur fournit les informations nécessaires.

La Régie a mis en place des moyens efficaces pour payer promptement les dispensateurs de services assurés et les bénéficiaires. Le tableau qui suit donne les délais de paiement des services assurés.

Délais de paiement des services assurés de l'exercice 1986-1987

	Paiement aux dispensateurs des services assurés				**Remboursement aux bénéficiaires**		
Chaîne de traitement	Omnipraticiens, spécialistes optométristes, dentistes			Médicam. et serv. pharmac.	Au Québec	Hors Québec	
						Au Canada	Hors Canada
Support de facturation	Formulaire en papier	Disquettes ou rubans magnétiques	Télé-communications	Rubans magnétiques	Formulaire en papier	Formulaire en papier	Formulaire en papier
Délais	26 jrs	19 jrs	18 jrs	12 jrs	21 jrs	48 jrs	59 jrs
Honoraires versés	1 235,5 M$			298,1 M$	38,1 M$	6,3 M$	8,6 M$

La Régie, conformément aux ententes conclues entre le M.S.S.S. et les fédérations des professionnels de la santé, dispose d'un délai de 45 jours pour régler ces réclamations, à l'exception des pharmaciens dont le délai légal est de 15 jours. La Régie a convenu de payer plus rapidement les professionnels de la santé. Cette pratique entraîne un manque à gagner en intérêts pour le Trésor public. Elle paie encore plus rapidement les professionnels de la santé qui utilisent les supports informatiques pour transmettre leurs demandes de paiement. La Régie estime que ces modes de transmission diminuent ses coûts administratifs.

Les délais des remboursements aux bénéficiaires respectent les objectifs opérationnels de la Régie à l'exception des paiements faits pour les services assurés reçus à l'extérieur du Québec.

La Régie a mis en place un Service de renseignements et d'assistance technique pour répondre aux besoins de sa clientèle. À Québec et à Montréal, ce Service peut être joint par téléphone ou en se présentant à l'un des deux bureaux de la Régie. Deux distributeurs permettent, entre autres, d'établir le nombre d'appels qui lui sont destinés.

La Régie a répondu à 171 000 des 549 000 tentatives d'appel des dispensateurs (31 %) et à 333 000 des 1 873 000 tentatives faites par les bénéficiaires (18 %). Ces statistiques ne tiennent cependant pas compte des tentatives répétées d'appel des dispensateurs et des bénéficiaires.

L'utilisation des dépliants explicatifs sur les programmes administrés est l'outil privilégié de la Régie dans ses communications de masse. Jusqu'en 1981, les dépliants étaient distribués à tous les dispensateurs de services assurés, dans les agences de voyages ainsi que dans quelques institutions financières. Depuis 1982, la politique de diffusion de ces dépliants a dû s'astreindre à un contexte budgétaire restrictif. Au cours des cinq dernières années, la Régie a distribué, annuellement, cinq fois moins de dépliants explicatifs sur le régime d'assurance-maladie qu'au cours de l'exercice 1980-1981.

Deux sondages de la Régie, l'un fait en 1981 couvrant l'ensemble du territoire du Québec, et l'autre en 1985 ne couvrant que la grande région de Québec, donnent les résultats qui suivent. En 1981, 46 % des répondants affirmaient avoir déjà lu un des dépliants produits par la Régie. En 1985, ce taux était de 22 %, soit une diminution de plus de 50 % par rapport à 1981. De plus, en 1985, une consultation faite par la Régie a permis de dégager que seulement 12 % des dispensateurs de services assurés et 20 % des agences de voyages disposaient de dépliants d'information à l'intention des bénéficiaires.

Ces résultats indiquent que la Régie ne rejoint qu'une partie restreinte de la population par ses dépliants, et qu'une faible partie des dispensateurs et des agences de voyages disposent de dépliants à l'intention de leur clientèle. La Régie n'a pas évalué l'impact de ces résultats.

■ Recommandations

— La Régie devrait justifier sa politique sur les délais de paiement des relevés d'honoraires des professionnels de la santé, en considérant tous les coûts d'opportunité qu'entraînent des paiements plus rapides que ne le prévoient les ententes.

— La Régie devrait évaluer l'efficacité de ses services de communication avec les dispensateurs de services assurés et les bénéficiaires du régime d'assurance-maladie.

□ Réaction de la direction générale

« Bien qu'elle soit en situation de monopole, la Régie vise à se comporter comme si elle était en situation de concurrence et dans cette perspective, elle veille à s'assurer d'une bonne relation avec sa clientèle et plus particulièrement avec celle avec qui elle transige sur une base continue et pour qui elle représente souvent la seule source de revenus. Elle se préoccupe constamment de la régularité et des délais de ses services, elle vise à diminuer les tracasseries administratives, bref, elle veut offrir un service de qualité, tout comme le ferait une compagnie d'assurance ou une institution bancaire.

Compte tenu que deux points particuliers sont abordés par le vérificateur général, il nous apparaît approprié de présenter notre réaction en fonction de la clientèle à laquelle ils s'adressent spécifiquement.

Les délais de paiement *(dispensateurs de services)*

Depuis toujours, la Régie s'est donné comme objectif de payer les dispensateurs de services dans les meilleurs délais, et elle a développé ses systèmes informatiques de traitement des demandes de paiement en fonction de cette préoccupation. C'est aussi dans cette optique qu'elle a développé la facturation informatisée. La Régie retire des bénéfices importants de ce mode de facturation, puisqu'elle n'a plus à effectuer les opérations de transcription des données, ce qui, en 1986-1987, représente une économie importante. Elle obtient en plus, une meilleure qualité de facturation ce qui se traduit par une diminution des rejets et des coûts de traitement y afférents.

Renseignements à la clientèle *(dispensateurs et bénéficiaires)*

Les essais de communication et le pourcentage de réponses ne doivent pas être interprétés comme si la Régie ne répondait qu'à 31 % et 18 % des dispensateurs et des bénéficiaires.

Ce qu'il faut comprendre par l'interprétation de ces données, c'est que dans la plupart des cas, plus d'une tentative d'appel est requise pour qu'un dispensateur ou un bénéficiaire puisse rejoindre nos services.

Les informations touchant les modifications aux programmes ont fait l'objet de communiqués de presse et de feuillets d'information aux clientèles spécifiquement visées. Ces moyens de communication se sont avérés plus économiques et mieux adaptés à la situation. À titre d'exemple, les récentes modifications sur le planning familial ont fait l'objet d'un communiqué de presse qui a été publié dans tous les journaux et repris dans les bulletins de nouvelles, tandis que les modifications au programme des soins dentaires pour les enfants ont été publiées par un feuillet qui a été inclus avec les chèques d'allocations familiales. La Régie est également présente de façon régulière dans différents salons et expositions où des clientèles spécifiques peuvent être rejointes.

Somme toute, compte tenu de l'ensemble des moyens utilisés par la Régie, même si en 1985 moins de répondants affirment avoir lu les dépliants explicatifs, cela ne permet pas de conclure que la population est moins informée des services couverts par le régime qui n'ont subi que peu de modifications au cours des dernières années.

La Régie doit vivre avec les contraintes budgétaires auxquelles elle est assujettie, comme tous les ministères et organismes. Néanmoins, elle examine et continuera d'examiner toutes les avenues lui permettant de maintenir des services efficaces. »

2. Administration des ressources

Les coûts des ressources humaines, informationnelles, matérielles et financières consacrées à l'administration des programmes du régime d'assurance-maladie et des autres programmes confiés à la Régie par le gouvernement, se sont chiffrés à 57,4 M$.

a. Planification et gestion des ressources

La Régie s'est dotée d'outils favorisant une gestion rationnelle de ses ressources et une planification adéquate de ses activités.

Des systèmes d'information de gestion font état mensuellement du coût des programmes et de plusieurs activités opérationnelles de la Régie. Ainsi la Régie est informée régulièrement de l'efficience du processus de traitement des demandes de paiement des professionnels de la santé.

La Régie élabore un plan d'action triennal visant, entre autres, l'amélioration de sa performance dans plusieurs domaines relevant de sa mission. Pour sa planification opérationnelle, elle prépare son budget annuel en établissant d'abord les niveaux de services désirés et les indicateurs de performance souhaités.

Au cours des dernières années, la Régie a fait face à de nombreuses restrictions budgétaires; des projets d'amélioration de systèmes administratifs faisant partie de son plan d'action triennal n'ont pu se réaliser dans le temps prévu. Pour parer à ces restrictions budgétaires, la Régie n'a **pas évalué les économies possibles qu'entraînerait la réalisation de ces projets dans le coût des programmes en renforçant les procédés de contrôle de ses systèmes administratifs.**

L'espace administratif n'est pas géré adéquatement. Les normes d'aménagement ne sont pas à jour et il n'existe pas de procédés appropriés pour s'y conformer. Au 30 avril 1987, nous estimons que les bureaux de la Régie occupaient une superficie de 19 000 pieds carrés supérieure à celle que justifie son cahier des normes.

■ Recommandation

La Régie devrait évaluer les économies qu'entraînerait la réalisation des projets prévus dans son plan d'action triennal et améliorer sa gestion de l'espace administratif.

□ **Réaction de la direction générale**

« Évaluation des économies dans le coût des programmes

Il faut d'abord situer la recommandation du vérificateur général dans le contexte de l'exposé qu'il en fait au troisième paragraphe de la rubrique « b. Gestion des ressources informatiques ». Le vérificateur demande à la Régie de parer aux restrictions budgétaires en évaluant les économies inhérentes aux coûts des programmes découlant des projets qu'elle n'a pu réaliser. Ces derniers visent exclusivement des améliorations dans la performance des systèmes et des procédés relatifs aux opérations de la Régie ; donc, leurs impacts ne concernent aucunement le coût des programmes.

Gestion des espaces administratifs

Quelques modifications ont été apportées, dans les faits, aux normes de certains postes depuis 1982 et n'ont pas fait l'objet de correction au cahier des normes.

Il faut souligner également que si la Régie occupait une superficie plus élevée que ne le justifie son cahier des normes, c'est en bonne partie dû au fait que les normes actuelles ne prévoient pas une allocation d'espaces en vue d'assurer une certaine souplesse dans la gestion des réaménagements fréquents et de répondre, à l'occasion, à des besoins particuliers, e.g. consultants.

Des modifications seront apportées au cahier des normes pour tenir compte des points soulevés par le vérificateur général. »

b. Gestion des ressources informatiques

Depuis l'entrée en vigueur du Régime d'assurance-maladie, la Régie a privilégié l'informatique comme étant un moyen d'atteindre ses objectifs opérationnels. La majorité des activités de la Régie est informatisée, comme le traitement des demandes de paiement, l'inscription des bénéficiaires et des dispensateurs de services assurés, ainsi que l'exploitation des banques de données pour fins de contrôle, d'évaluation des programmes, d'administration des ententes et d'information de gestion. Le budget de la Direction des systèmes, pour 1987-1988, s'établit à 13,7 M$, soit environ 23 % du budget d'opérations de la Régie.

Selon la Régie, l'informatique a contribué à accroître sa productivité ; les moyens informatiques mis en place ont permis d'absorber l'augmentation du nombre de demandes de paiement, tout en diminuant le nombre de personnes affectées à leur traitement.

La gestion des systèmes informatiques à la Régie comporte l'utilisation d'indicateurs de satisfaction et de performance lors des études préliminaires et des évaluations après leur implantation. Cependant, il n'y a pas de mécanismes d'évaluation lui permettant d'analyser de façon continue la performance de ses systèmes informatiques. Ce manque d'information globale sur les différents systèmes ne favorise pas l'application d'un suivi adéquat.

■ **Recommandation**

La Régie devrait établir les mécanismes nécessaires à l'analyse continue de la performance de ses systèmes informatiques.

□ Réaction de la direction générale

« Mécanismes d'évaluation des systèmes informatiques

S'il n'existe pas un système d'analyse continue de la performance des différents systèmes, on ne peut conclure pour autant que les gestionnaires n'ont pas une connaissance appropriée de cette performance.

D'une part, en plus des évaluations effectuées lors des analyses préliminaires et des évaluations postimplantation tel que mentionné dans l'exposé, deux études d'envergure ont été réalisées au cours des 10 dernières années et ont consisté justement en une évaluation systématique des systèmes de la Régie. La plus récente de ces études, d'où a originé le plan de développement informatique, a consisté en une évaluation de l'ensemble des systèmes de la Régie tant au plan de leur efficacité que de leur efficience.

D'autre part, sur une base continue, les usagers sont bien au courant de leurs systèmes et ils disposent de données précises à leur sujet. La Direction évaluation et contrôle des opérations publie mensuellement un rapport systématique d'assurance-qualité sur la performance des systèmes. Les rapports mensuels d'information de gestion renferment aussi plusieurs autres données complémentaires à ce sujet.

Nous estimons que ces mécanismes fournissent une partie significative des éléments de mesures nécessaires à une analyse globale constante de la performance des systèmes informatiques. Nous reconnaissons par ailleurs l'utilité d'intégrer et de compléter ces éléments dans un système plus formalisé et nous en explorons les possibilités depuis plusieurs mois. Un tel système n'existe cependant nulle part ailleurs à notre connaissance et ce n'est que dans un contexte d'amélioration que nous pouvons adhérer à la recommandation du vérificateur général. »

Remarques et commentaires

Société
d'habitation
du
Québec

VII Société d'habitation du Québec

A. Aperçu général

La Société d'habitation du Québec a été constituée en 1967 par la Loi sur la Société d'habitation du Québec.

Selon les dispositions en vigueur jusqu'au 31 mars 1987 de la loi constitutive de la Société, le président était « responsable de l'administration de la Société » et il était assisté d'un vice-président. Les objets de la Société étaient:

— De favoriser la rénovation du territoire des municipalités du Québec;

— De faciliter l'accès des citoyens du Québec à la propriété immobilière;

— De mettre à leur disposition des logements à loyer modique.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi modifiant la Loi sur la Société d'habitation du Québec le 1er avril 1987, les affaires de la Société sont administrées par un Conseil d'administration composé d'au plus neuf membres et ses objets sont maintenant les suivants:

— D'aviser le ministre responsable sur les besoins, les priorités et les objectifs de tous les secteurs de l'habitation au Québec;

— De stimuler le développement et la concertation des initiatives publiques et privées en matière d'habitation;

— De mettre à la disposition des citoyens du Québec des logements à loyer modique;

— De favoriser le développement et la mise en oeuvre de programmes de construction, d'acquisition, d'aménagement, de restauration et d'administration d'habitations;

— De faciliter aux citoyens du Québec l'accession à la propriété immobilière;

— De promouvoir l'amélioration de l'habitat.

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 1986, le coût des programmes administrés a été de 280,5 M$ réparti comme suit: 163,9 M$ consacrés à l'exploitation des logements à loyer modique, 44,1 M$ aux programmes pour la restauration résidentielle, 41,5 M$ aux programmes pour l'acquisition de propriétés résidentielles, 18,6 M$ au programme Logirente et 12,4 M$ pour les autres programmes.

Au cours de la même période, la Société a consacré 110 M$ à la construction de logements à loyer modique et ses frais d'administration se sont chiffrés à 22,8 M$. Ses effectifs étaient de 411 employés permanents au 31 décembre 1986. De plus, le personnel temporaire retenu en 1986 a représenté l'équivalent de 101 années-personne.

Au 31 décembre 1986, le parc d'habitations à loyer modique (HLM) comptait 50 843 logements, répartis en 1 290 ensembles de HLM, administrés par 564 offices municipaux d'habitation (OMH) et 1 142 habitations nordiques dont l'administration est assumée par 14 municipalités nordiques.

B. Portée de la vérification

Nous avons effectué une vérification des états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 décembre 1986 et avons examiné la conformité de ses opérations aux lois, règlements et directives qui la régissent.

Nous avons également procédé à une vérification d'optimisation des ressources qui visait à déterminer si les ressources humaines, matérielles et financières de la Société étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et si les gestionnaires rendaient compte de leurs responsabilités.

La portée de cette vérification a trait plus particulièrement à l'exercice financier terminé le 31 décembre 1986 mais les observations qui suivent peuvent également tenir compte de certaines activités de la Société jusqu'au 30 juin 1987.

C. Résultats sommaires de notre vérification

La diversité des programmes et l'importance des ressources financières que la Société administre en font le principal intervenant gouvernemental en matière d'habitation au Québec. Les ententes fédérales-provinciales sur l'habitation sociale de 1986 ont reconnu son rôle prépondérant dans ce domaine.

Les programmes administrés par la Société ont des objectifs très variés: fournir des logements convenables, à prix abordable, aux plus démunis; améliorer la qualité du stock de logements; favoriser l'accession à la propriété individuelle et collective et stimuler l'emploi dans les secteurs de la construction et de la restauration.

La Société n'avait pas, avant le 1er avril 1987, le mandat « d'aviser le ministre responsable sur les besoins, les priorités et les objectifs de tous les secteurs de l'habitation au Québec ». Néanmoins, sa participation dans la conception de programmes, dans la détermination de priorités et le choix des lieux et des moyens d'intervention, de même que l'évaluation des programmes qu'elle administrait, commandaient une bonne connaissance de la situation du logement au Québec.

Les habitations à loyer modique (HLM) sont administrées par les offices municipaux d'habitation (OMH) qui sont des mandataires de la Société. Les OMH doivent assurer cette administration conformément à la loi, aux règlements et aux directives de la Société. Au cours des dernières années, la Société a développé certaines activités dans le but de contenir les déficits d'exploitation des HLM qu'elle subventionne. Ainsi, elle a développé, entre autres, un programme de gestion de l'énergie. Nous avons constaté que la Société ne s'était pas suffisamment assurée que les OMH mettaient en application les mesures d'économie d'énergie qu'elle avait recommandées, ni mis en place des mécanismes lui permettant d'évaluer la rentabilité du programme.

L'informatisation des opérations de la Société est relativement récente, ayant débuté en 1979 à la suite du dépôt du plan directeur de développement des systèmes (PDDS). En 1984, la Société élaborait un second PDDS. Les coûts de réalisation de certains systèmes ont dépassé largement les estimations présentées lors de leurs conceptions administratives. Ainsi, la conception du plus important système de la Société prévoyait des coûts de 0,4 M$ alors qu'au 31 mars 1987 le coût total de réalisation s'élevait à 2,2 M$, y compris 0,6 M$ représentant le coût d'une fonction non prévue à cette conception.

Le choix des projets à réaliser, proposé annuellement par la Direction de l'informatique, ne s'appuyait pas sur des considérations explicites de rentabilité. De plus, à l'étape de la conception administrative, les études coûts-avantages de trois des plus importants systèmes de la Société ne démontraient pas leur rentabilité de façon concluante.

En vertu de certains programmes d'aide, la Société octroie des subventions pour l'acquisition de propriétés individuelles ou la restauration de logements. La Société a réussi à livrer le programme d'aide à la restauration Canada-Québec dans un délai acceptable malgré les contraintes imposées lors du lancement du programme, en octobre 1986. Par ailleurs, elle n'a pas toujours mis en place les mécanismes pour s'assurer que les bénéficiaires du programme Loi sur l'habitation familiale respectaient certaines conditions pour continuer d'être admissibles.

La Société ne mesure pas l'efficience de ses activités là où il serait possible de le faire et elle n'a pas développé d'indicateurs ni de normes pour le faire. Elle ne dispose donc pas d'information pour mieux orienter son action et améliorer sa performance.

La Société s'est dotée, en 1983, d'une Direction de l'évaluation et des normes qui a, entre autres, pour mandat l'évaluation des programmes. Cette Direction a procédé depuis à des études qui consistaient essentiellement en des enquêtes auprès des bénéficiaires de certains programmes d'aide et en réflexions s'inspirant des résultats de ces enquêtes. Ces études ont été utiles; cependant leur portée limitée ne permettait pas à la Société d'évaluer l'efficacité des programmes qu'elle administre.

D. Résultats détaillés de notre vérification

1. Identification des besoins en logements sociaux

Avant le 1er avril 1987, la Société n'avait pas le mandat « d'aviser le ministre responsable sur les besoins, les priorités et les objectifs de tous les secteurs de l'habitation au Québec »; néanmoins, sa participation dans la conception de programmes, dans la détermination de priorités et le choix des lieux et des moyens d'intervention, de même que l'évaluation des programmes qu'elle administrait, commandaient qu'elle connaisse bien la situation du logement au Québec.

Un des outils employés par la Société pour connaître la situation du logement consiste en un modèle mathématique appelé « Système d'Identification des Besoins en Logements Sociaux ». Élaboré par la Société vers 1983, il a été modifié à quelques reprises depuis.

Le modèle permet de calculer, pour chaque ménage, un indice des besoins en matière de logement. Par la suite, la Société compile, pour chaque municipalité, le nombre de ménages pour lesquels l'indice dépasse un certain seuil fixé arbitrairement. Au delà de ce seuil, elle considère que les ménages ont besoin de l'aide de l'État pour résoudre leurs problèmes de logement. La Société n'a pas effectué de tests pour valider la composition de l'indice et le choix du seuil.

Cette approche à la connaissance de la situation du logement présente des avantages mais le modèle comporte toutefois des contraintes. Les informations nécessaires à l'appréciation des problèmes du logement ne sont pas toutes recueillies lors du recensement et ne sont donc pas incorporées au modèle. Par ailleurs, les données sur la qualité des logements provenant du recensement présentent des problèmes de

fiabilité. De plus, à cause de l'échantillonnage du recensement, certaines données sont peu fiables pour les municipalités à forte proportion de ménages agricoles et pour les municipalités de petite taille qui ne possèdent pas une population homogène. Le modèle peut donc servir à la connaissance des problèmes du logement pour l'ensemble du Québec, mais non pour planifier ou évaluer les interventions de la Société.

En effet, les interventions de la Société doivent tenir compte de plusieurs dimensions que son modèle ne lui permet pas de connaître. Par exemple, les informations recueillies lors de recensements font état de la situation à une date donnée; elles ne distinguent pas entre les situations passagères et celles à long terme. Seules des analyses et des projections peuvent renseigner sur l'évolution récente et prévisible de la situation du logement à un moment et à un endroit donnés. Or, la Société n'a mis au point aucun procédé systématique d'analyse des résultats de son modèle ni de prévision de l'évolution des données démographiques et économiques sur lesquelles elle appuie ses propositions d'intervention.

Cette connaissance de la situation du logement est donc sommaire et ne permet pas à la Société de calculer le nombre de logements sociaux à construire dans chaque municipalité.

La Société a enclenché cependant, en 1987, un processus qui, selon elle, devrait pallier à cette situation.

■ Recommandations

La Société devrait augmenter le nombre de sources auxquelles elle recourt pour mieux connaître la situation du logement sur la base de petites unités géographiques.

La Société devrait se doter d'outils d'analyse et de prévision pour améliorer ses décisions d'intervention.

La Société devrait continuer à parfaire son modèle « Système d'Identification des Besoins en Logements Sociaux ».

□ Réaction de la Société

« La Société a, au cours des années, développé certains modèles qui ne sont pas parfaits mais qui ont facilité le travail du gouvernement. Ces modèles ont permis d'élaborer plusieurs scénarios et fichiers différents quant à des distributions théoriques de HLM.

Il importe de préciser que l'approche à la situation du logement (SIBLS) *utilisée par la* SHQ *présente des avantages: uniformité des données entre les ménages et les unités géographiques; stockage des données pour consultation aisée; faible coût d'acquisition des données, celles-ci étant recueillies par* Statistique Canada *dans le cadre du recensement. Ce modèle exploite rationnellement des données recueillies de façon homogène pour l'ensemble du Québec.*

Cependant, la Société tient à préciser que le modèle SIBLS *qu'elle a utilisé ne servait qu'à définir les besoins relatifs d'une municipalité par rapport à une autre; il ne constituait pas non plus un outil pour l'évaluation de programmes.*

D'autre part, la Société a actuellement recours à d'autres sources d'information dans sa recherche de la connaissance de la situation du logement au Québec. Des banques d'information plus spécialisées sont exploitées et les conseillers en gestion sont consultés.

De plus, depuis le début de 1987, la SHQ demande aux municipalités désireuses d'obtenir un HLM pour leur territoire de justifier leur demande en répondant à un questionnaire détaillé visant à faire la preuve du besoin.

Enfin, compte tenu des obligations nouvelles que lui incombe sa loi depuis le mois d'avril 1987, la SHQ est à perfectionner les outils, modèles devant lui servir à faire des recommandations au gouvernement. Les nouvelles ententes Canada-Québec en habitation prévoient aussi un processus relativement sophistiqué comportant un plan triennal d'intervention ventilé dans 16 zones pour plusieurs clientèles spécifiques et plus de huit programmes. »

2. Propositions de programmation d'habitation à loyer modique (HLM)

La Société a élaboré en 1986 des propositions de programmation HLM montrant par municipalité le nombre de HLM qu'elle proposait d'y construire.

Nous avons analysé une de ces propositions, la seule pour laquelle la Société nous ait transmis la méthodologie d'élaboration.

Les critères employés pour élaborer cette proposition ne pourront être utilisés à plusieurs reprises car leur application répétée favoriserait presque continuellement les mêmes municipalités.

Ces critères ne tenaient pas compte de facteurs tels que l'évolution de la situation des ménages et des communautés depuis 1981, la disponibilité de terrains adéquats, l'existence d'un centre disposant d'un minimum d'équipements dans les municipalités rurales et la probabilité que les besoins théoriques identifiés par le modèle se traduisent par une demande effective pour des HLM.

Cette proposition répondait à une proportion très variable des besoins théoriques calculés par le « Système d'Identification des Besoins en Logements Sociaux ». Ainsi, dans une municipalité, la Société proposait de combler 37 % des besoins estimés tandis que dans une autre municipalité, elle ne proposait d'en combler que 0,4 %. Ces différences n'étaient pas justifiées par des critères d'urgence ou d'importance des problèmes du logement dans ces municipalités.

La Société ne dispose pas en permanence d'une liste de municipalités présentant des besoins prioritaires, ni d'un ensemble de critères permanents pour en élaborer une.

■ Recommandation

La Société devrait se doter de critères permanents pour la guider dans l'élaboration de ses propositions de programmation.

□ Réaction de la Société

« Les commentaires qui suivent visent à mieux situer le processus d'élaboration d'une programmation de HLM.

Comme la décision relative aux programmations de HLM est une prérogative du gouvernement, la SHQ a développé, avec les années, divers outils et modèles statistiques visant à faciliter le travail du gouvernement.

Ainsi, pour la programmation de 1 500 logements décrétée par le gouvernement pour l'année 1987, il importe de préciser que la Société a élaboré plusieurs scénarios et fichiers quant à des distributions théoriques de HLM. Certains de ces fichiers contenaient: la liste des besoins prioritaires par municipalité en chiffres absolus ou en pourcentage de ménages démunis par rapport à la population totale en plus de nombreuses autres données. Ces fichiers ainsi que les divers scénarios, ont permis au gouvernement de mieux pondérer les besoins relatifs entre les diverses municipalités.

De plus, il s'agissait de la première programmation à être élaborée dans le cadre de la nouvelle entente Canada-Québec sur l'habitation sociale. En vertu de cette entente, le Québec devait répartir équitablement dans les 16 zones de planification, les nouvelles interventions selon l'importance relative des besoins. La répartition des 1 500 logements à l'intérieur des 16 zones a respecté ces exigences d'équité entre les zones de planification.

Les différents fichiers et scénarios, qui sont actualisés périodiquement, ont permis d'identifier un grand nombre de municipalités avec des besoins importants. Par la suite, ces résultats ont été confrontés aux demandes exprimées par les municipalités, aux listes d'attente lorsque celles-ci existent, au nombre d'unités réalisées récemment ou en voie de réalisation, etc.

Relativement à l'identification des besoins en logements sociaux, la Société continuera à travailler à améliorer ses outils et modèles en vue d'optimaliser ses travaux pour les futures programmations. »

3. Réalisation des habitations à loyer modique

Au cours du dernier exercice, la Société a parachevé 2 507 logements à loyer modique. La Direction générale du bâtiment est chargée de voir à la réalisation des HLM. Au 31 décembre 1986, cette Direction comptait des effectifs d'environ 170 personnes, y compris 43 personnes à honoraires. Ses activités étaient réparties entre deux bureaux régionaux, l'un à Québec, l'autre à Montréal, et un Service de l'habitation autochtone situé à Québec.

Les bureaux régionaux de Montréal et de Québec avaient une structure identique comportant trois services: construction, services techniques et conservation et recyclage.

a. Services de la construction

Les Services de la construction de Montréal et de Québec sont responsables du choix des terrains et de la coordination de la construction sur leur territoire respectif.

Pour la construction des HLM, la Société engage un entrepreneur général par voie d'appel d'offres public et retient habituellement les services d'architectes et d'ingénieurs de la pratique privée pour exercer la surveillance des travaux.

Le chargé de projet, qui est l'interlocuteur de la Société auprès de l'entrepreneur général et des professionnels surveillants, doit principalement s'assurer du bon déroulement des opérations reliées à la construction.

Les procédés en vigueur dans ces services prévoient que les chargés de projet doivent obtenir l'avis des architectes et des ingénieurs des services techniques de la Société à plusieurs étapes de leur travail. La Société ne s'assure pas ni n'exige que les chargés de projet se conforment aux procédés en vigueur. Effectivement, les procédés en vigueur ne sont pas toujours respectés et les activités des chargés de projet varient d'un individu à l'autre.

■ **Recommandation**

La Société devrait veiller à ce que les chargés de projet respectent les procédés en vigueur.

□ **Réaction de la Société**

« Les procédés en vigueur comprennent des points de contrôle essentiels qui visent à assurer la Société de la qualité technique et légale des terrains qu'elle acquiert de même que de la qualité technique et du respect du cadre budgétaire des projets qu'elle réalise.

Ces points de contrôle doivent être obligatoirement respectés par les chargés de projets et exigent la signature des directeurs de services et des directeurs de bureaux pour être franchis.

Entre ces points de contrôle, la Société estime que certaines activités peuvent être menées concurremment et que les instructions données se doivent d'être assez souples pour permettre de s'adapter aux particularités de chaque projet dans un souci d'une plus grande efficacité.

Toutefois, la Société entend développer des mécanismes pour améliorer le contrôle du respect des procédures en vigueur. »

b. Services techniques

Les services techniques ont pour fonction de fournir aux autres services de la Société l'expertise reliée principalement au choix des terrains, à la conception de certains plans et devis, à la construction et aux réparations. Ils regroupent des architectes et des ingénieurs, de même que des inspecteurs, des « évaluateurs » et des estimateurs.

Les bureaux régionaux de Montréal et de Québec produisent des plans et devis de HLM et en commandent à des professionnels de la pratique privée. Cependant, il n'y a pas de concertation entre les deux bureaux régionaux. Les plans conçus ou commandés par un bureau ne sont pas utilisés par l'autre, bien qu'ils soient fréquemment réutilisés sur le territoire du bureau qui les a conçus ou commandés.

■ **Recommandation**

La Société devrait s'assurer de l'utilisation efficiente de ses ressources.

□ **Réaction de la Société**

« Tel que l'indique le vérificateur général, la Société d'habitation du Québec réutilise fréquemment des plans conçus ou commandés à l'intérieur du territoire de ses deux bureaux régionaux.

Même si chaque bureau régional dispose déjà de bons projets adaptés aux réalités locales, la Société examinera l'opportunité d'envisager de façon globale ses besoins en nouveaux plans et devis plutôt que sur la base de chacun de ses bureaux.

En ce qui a trait à la concertation, elle se fait périodiquement au niveau des directeurs des deux services techniques concernés. »

c. Décrets de programmation

Jusqu'à la programmation 1987, approuvée le 10 décembre 1986, les décrets de programmation autorisant le nombre de HLM à construire par municipalité ont indiqué la répartition des logements entre les personnes retraitées et les familles.

Cependant, la Société a réalisé 265 logements pour personnes retraitées de plus que le nombre autorisé dans la programmation 1983-1984 et 120 de plus que dans celle de 1984-1985.

La Société soutient que la répartition des logements montrée aux décrets n'est fournie qu'à titre indicatif. Elle nous a néanmoins fait part qu'elle prévoyait faire entériner les dépassements aux programmations lorsqu'elles seront complétées.

■ Recommandation

La Société doit respecter les décrets gouvernementaux ou obtenir au préalable les autorisations lui permettant d'y déroger.

□ Réaction de la Société

« Il s'écoule parfois beaucoup de temps entre la date d'adoption d'une programmation et la réalisation effective de certains projets qui y sont prévus ; il est donc normal que certains ajustements de clientèles s'avèrent nécessaires.

Ces changements de clientèles sont effectués à la demande des municipalités concernées et après vérification des besoins par la Société, notamment à l'aide de la liste d'attente de l'office municipal d'habitation local.

La Société reconnaît que ces changements de clientèles devraient être confirmés par le gouvernement, en raison du libellé du décret approuvant la programmation initiale. Toutefois, comme la répartition par clientèle n'est pas obligatoire en vertu de la réglementation applicable, la Société ne voit pas d'inconvénient majeur à obtenir globalement les confirmations de changement de clientèles.

D'ailleurs, pour éviter les manquements reliés à la pratique citée par le vérificateur général, les décrets d'approbation des programmations ne comportent aucune indication de clientèles depuis décembre 1986. »

4. Normes de superficie pour la réalisation des habitations en milieu nordique

La Société a reçu du gouvernement le mandat de loger toute la population Inuit regroupée en 14 villages situés au nord du 55e parallèle.

La Société a participé à l'élaboration de normes pour la construction en milieu nordique, publiées en mars 1985 par le ministère fédéral de l'Énergie. Ces normes sont actuellement appliquées de façon expérimentale dans la construction des habitations nordiques par la Société. Nous avons constaté que la superficie des logements de trois chambres à coucher dont la construction était planifiée pour 1987 excédait de 33 % les superficies minimales prévues aux normes.

■ Recommandation

La Société devrait déterminer des normes sur les superficies des logements à réaliser.

□ **Réaction de la Société**

« La Société d'habitation du Québec a effectivement conçu ses logements à partir des normes minimales ajustées pour tenir compte d'éléments non inclus dans les normes expérimentales en usage.

Aux superficies minimales prévues aux normes expérimentales, nous devons ajouter celles nécessaires pour l'espace « buanderie » (2,90m²), le coin « congélateur » (2,64m²) et le « porche froid » (2,90m²).

À ces ajouts, les contraintes au programme exigent une augmentation de 1,24m² (dans la salle de bain) pour le « seau sanitaire ».

Au niveau des corridors, 2,17m² sont ajoutés aux normes pour le regroupement des conduits de services. De plus, le Code National du Bâtiment suggère, pour tenir compte de l'emplacement de deux lits dans la même chambre, 9,2m² au lieu de 7m² ce qui représente une augmentation de 2,2m² par chambre.

Ainsi, en ajoutant strictement les éléments du programme non prévus dans les normes expérimentales, l'excédent aux normes minimales est de 10,76 %.

Dès que l'expérience en cours, tant au Québec qu'au Canada, aura été jugée concluante, la Société statuera de façon officielle sur la superficie des logements. »

5. Exploitation des habitations à loyer modique

Les HLM sont administrés par les offices municipaux d'habitation (OMH), corporations sans but lucratif, constituées en vertu de la Loi sur la Société d'habitation du Québec. Les OMH sont des mandataires de la Société et leur taille est très variée. En effet, environ 75 OMH administrent plus de 100 logements chacun, soit près de 37 000 logements. La gestion des quelque 13 800 autres logements est répartie entre 490 OMH dont 350 en gèrent chacun moins de 20.

Une convention d'exploitation est signée pour chacun des ensembles de HLM entre la Société, l'OMH et la municipalité. En vertu de cette convention, l'OMH doit assurer l'administration de l'ensemble d'habitations conformément à la loi, aux règlements et aux directives de la Société, le maintenir et l'entretenir à l'entière satisfaction de la Société et rendre compte de sa gestion.

La Direction de la supervision des OMH a le mandat de superviser les OMH et de leur fournir le support et les conseils requis sur tout sujet relié à la gestion des immeubles.

La supervision des OMH s'exerce par le biais de trois équipes composées d'agents vérificateurs et de conseillers en gestion, alors que l'aide technique relative à l'entretien est sous la responsabilité du directeur adjoint. La Direction emploie environ 70 personnes et ses dépenses de fonctionnement pour l'exercice 1986 ont été d'environ 2,4 M$.

a. Supervision des offices municipaux d'habitation

Les activités reliées à la supervision des OMH sont principalement l'analyse des budgets et des états financiers réalisée par les agents vérificateurs et diverses interventions effectuées par les conseillers en gestion.

Selon la convention d'exploitation, les OMH doivent préparer et soumettre à l'approbation de la Société des prévisions budgétaires annuelles pour chacun des ensembles de HLM sous administration. La Société élabore des normes budgétaires, les transmet aux OMH et leur fournit également certaines autres informations financières.

La conception du système informatique qui traite les prévisions budgétaires et les états financiers des OMH, telle qu'approuvée par le Conseil du trésor, prévoyait qu'une fonction de préparation des prévisions budgétaires serait incorporée à ce système. Cependant, la Société a décidé de ne pas préparer les prévisions budgétaires des OMH et n'a donc pas développé cette application.

Les OMH continuent à préparer les prévisions budgétaires pour chacun des 1 290 ensembles de HLM. La Société les vérifie de façon détaillée et leur apporte les modifications requises, le cas échéant, avant de les approuver. Les agents vérificateurs doivent procéder à de nombreuses opérations manuelles qui pourraient être effectuées par le système informatique.

Le travail d'analyse financière ne varie pas en fonction de la qualité de la gestion de chacun des offices et ne se concentre pas sur les cas d'exception et les écarts significatifs.

La Société dispose d'informations qui pourraient lui être utiles pour orienter ses interventions auprès des OMH mais ne les utilise pratiquement pas. Par exemple, les rapports financiers intérimaires qui sont exigés deux fois par année ne sont pas utilisés dans le cadre des activités de supervision.

■ Recommandation

La Société devrait réviser les processus d'analyse des budgets et des états financiers de façon à faciliter son travail et celui des OMH.

□ Réaction de la Société

« La Société était consciente que la préparation des prévisions budgétaires des OMH *pouvait, en partie du moins, être effectuée centralement par son système informatique.*

Toutefois, la Société a jugé bon de renoncer à cette approche qui cadrait mal avec son option de gestion décentralisée par les OMH, *ainsi que du respect de l'autonomie locale et des conventions d'exploitation en vigueur.*

Pour ce qui est de l'analyse des prévisions budgétaires et des rapports financiers, la Société est résolument orientée vers l'utilisation élargie de son système informatique dans l'identification des cas d'exception.

De plus, la Société va examiner avec attention la remarque du vérificateur général quant à l'opportunité de moduler son travail d'analyse budgétaire « en fonction de la qualité de la gestion de chacun des offices ». Compte tenu toutefois de l'existence de plus de 600 OMH *dont* 350 *gèrent moins de* 20 *logements, et n'ont même pas de personnel à temps plein, les variations dans la qualité de gestion apparaissent difficiles à cerner.*

Pour ce qui est de l'attention particulière à accorder aux cas d'exception et aux écarts significatifs par rapport aux normes, la Société est bien d'accord avec cette orientation qu'elle pratique déjà et qu'elle entend confirmer davantage. C'est ainsi que dans les rapports d'approbation budgétaire et d'analyse financière soumis à l'attention du Conseil d'administration, la Direction de la supervision des OMH *souligne toujours les cas exceptionnels et fournit des explications sur les écarts significatifs par rapport au cadre normatif. »*

◀ Commentaire à la réaction

Notre commentaire vise spécifiquement l'étape précédant l'approbation des budgets et des états financiers des ensembles de HLM par le Conseil d'administration, soit l'analyse effectuée par les agents vérificateurs.

b. Gestion de l'énergie

Le Service d'entretien de la Direction de la supervision des OMH fournit des expertises sur les besoins en travaux d'entretien et de réparation identifiés par les offices. Il a, de plus, la responsabilité de la mise en application du programme de gestion de l'énergie.

Le coût de l'énergie représente en moyenne 36 M$ annuellement, soit environ 28 % des dépenses d'exploitation des HLM, si on exclut le service de la dette. Un groupe de travail formé en 1983, a développé un programme de gestion de l'énergie adapté aux besoins de la Société. Ce programme identifie le calcul du bilan énergétique des immeubles comme une activité prioritaire. Les bilans énergétiques ont été établis pour les années 1983 à 1986 et ont servi à identifier les immeubles dont la consommation d'énergie était excessive. Les conseillers en énergie ont concentré leurs activités sur ces immeubles « énergivores » à partir de juin 1986.

Pour établir les bilans énergétiques, la Société a demandé aux OMH de lui fournir les superficies des immeubles ainsi que le coût et la consommation d'énergie de ces derniers. Dans un grand nombre de cas, les informations sur les superficies se sont toutefois avérées incomplètes et inexactes. De plus, certains offices n'ont pas fourni les renseignements demandés. Selon la Société, la qualité des données s'améliore progressivement.

De 1983 à 1985, un projet-pilote coordonné par la Société canadienne d'hypothèques et de logement sur 10 immeubles de la Société démontrait que des économies d'énergie de l'ordre de 20 % pouvaient être réalisées. En 1984 et 1985, un groupe de stagiaires de l'École de technologie supérieure a visité 56 OMH et produit des études énergétiques dans des immeubles regroupant environ 20 000 logements. Ces études démontraient des économies potentielles de l'ordre de 500 000 $ annuellement, alors que les investissements nécessaires étaient évalués à environ 670 000 $. Certaines des mesures d'économie recommandées ont été implantées.

En 1986, la Société a embauché quatre conseillers en énergie qui relèvent du Service d'entretien. Ceux-ci ont, entre autres, procédé à des études énergétiques dans 19 OMH sur des bâtiments identifiés comme « énergivores ». Les études effectuées montrent que des économies de l'ordre de 166 000 $ peuvent être réalisées annuellement pour ces immeubles. Ces études ont touché un certain nombre d'offices qui avaient déjà été visités par les stagiaires en 1984 et 1985. Au moment de notre vérification, un seul rapport d'étude énergétique avait été transmis à l'office concerné même si certains étaient complétés depuis six mois.

Ces études démontrent que des économies annuelles importantes peuvent être réalisées. Même si la gestion rationnelle de l'énergie est une préoccupation de gestion qui incombe aux offices, la Société ne s'est pas assurée que ceux-ci mettaient en application les mesures recommandées dans les études. L'embauche des conseillers en énergie a permis l'amorce de correctifs à ce sujet.

La Société n'a pas, non plus, évalué si les économies espérées avaient été réalisées là où des mesures d'économie d'énergie ont été mises en application ni établi le coût de ces mesures. Elle ne connaît donc pas la rentabilité de ce programme.

■ Recommandation

Lorsqu'elle conçoit et met en vigueur des programmes visant à contrôler les dépenses d'exploitation des HLM, la Société devrait affecter les ressources suffisantes à leur réalisation et établir des mécanismes lui permettant de mesurer l'atteinte des objectifs poursuivis et la rentabilité de ces programmes.

□ Réaction de la Société

« En ce qui concerne l'évaluation des mesures d'économie d'énergie préconisées, elle sera complétée dès qu'il sera possible de le faire. Il convient, en effet, de rappeler que le cycle d'implantation et de rétroaction des mesures d'économie d'énergie est réparti sur une période assez longue. Ainsi, entre le diagnostic posé par la Société, l'application des mesures par les offices et l'observation des économies réelles d'énergie au cours de la saison froide qui suit, il peut s'écouler plus d'une année.

Rappelons aussi que nos efforts se situent dans un contexte impliquant plus de cinquante mille logements et faisant appel à la collaboration de plus de cent mille locataires.

Soulignons enfin qu'à la mi-septembre 1987, 15 *rapports d'évaluation et de recommandations en matière de gestion d'énergie avaient été transmis sur les* 19 *prévus. »*

6. Développement des systèmes informatiques

L'informatisation des opérations de la Société est relativement récente ; elle a débuté en 1979 à la suite du dépôt du plan directeur de développement des systèmes (PDDS). Les systèmes présentement en usage servent principalement à l'administration des programmes d'aide, à la comptabilité, à la gestion du financement et à la gestion des OMH. La planification des opérations de la Direction de l'informatique pour 1986-1987 prévoyait un budget de 54 années-personne, dont 36 affectées au développement des systèmes informatiques.

a. Choix et justification des projets

Le PDDS de 1979 proposait des développements de systèmes pour les quatre années subséquentes (1979 à 1982). En 1984, la Société élaborait un second PDDS devant couvrir la période de 1986 à 1988. Ce plan a été révisé en octobre 1986 pour couvrir la période de 1988 à 1990. Les plans de 1984 et de 1986 présentent trois blocs de priorités, mais n'établissent pas le degré d'importance des projets de chaque bloc.

Chaque année, lors de la planification de ses activités, la Direction de l'informatique propose le choix des projets à réaliser, mais ces choix ne s'appuient pas sur des considérations de rentabilité.

Dans les conceptions administratives des systèmes « subvention au déficit d'exploitation » (SUB), « gestion du financement » (INT) et « comptabilisation du coût des projets de construction » (CCP), les analyses coûts-avantages étaient incomplètes, de sorte que la rentabilité de ces systèmes n'était pas démontrée.

■ **Recommandation**

La Société devrait se doter d'une politique sur le choix des systèmes informatiques à développer qui tiendrait compte de leur rentabilité.

□ **Réaction de la Société**

« La Société est d'avis que le PDDS élaboré en 1984 et mis à jour en 1986 a bien atteint son objectif de permettre à la haute direction d'approuver la liste des besoins stratégiques prioritaires en matière de systèmes d'information et d'informatique. Il a été élaboré selon une méthodologie reconnue et utilisée par plusieurs autres ministères gouvernementaux. Cette méthodologie permet de bien situer les systèmes d'information à développer, selon les défis et les objectifs stratégiques identifiés.

Depuis le PDDS de 1984, chaque nouveau projet inscrit aux plans annuels, d'une envergure supérieure à une année-personne, fait l'objet d'une étude d'opportunité ou d'une analyse préliminaire comportant nécessairement une étude coûts-bénéfices.

Afin de mieux rationaliser ses choix en matière de systèmes informatiques, la Société a initié un processus en vue de doter la Direction de l'informatique d'un cadre normatif qui permettra de standardiser les analyses coûts-bénéfices. À cette fin, le 9 octobre 1987, un mandat a été confié à une firme privée, suite à un appel d'offres effectué le 11 septembre 1987. »

b. Réalisation des systèmes

Le système « subvention au déficit d'exploitation » des OMH (SUB) est le plus important de la Société. En effet, il sert à trois unités administratives différentes et il est celui dont la réalisation a nécessité le plus de ressources. Le système SUB a demandé de 1982 à 1987 un investissement de plus de 2,2 M$ dont 0,6 M$ pour réaliser la fonction comptabilité, non prévue initialement. La conception administrative acceptée par le Conseil du trésor prévoyait des coûts de 0,4 M$. Ces coûts comprenaient le développement de la fonction « analyse automatisée des rapports financiers » qui n'a pas été réalisée et celui de la fonction « préparation des prévisions budgétaires » abandonnée suite à une décision de la Société.

La réalisation de certains autres systèmes a également comporté des augmentations importantes dans les coûts de développement et des retards dans les échéanciers prévus.

Par exemple, la livraison du système temporaire permettant le suivi des dossiers du programme d'aide à la restauration Canada-Québec (PARCQ) a tellement tardé que les utilisateurs ont dû effectuer manuellement les tâches qu'il était censé exécuter. Ce système temporaire devait être fusionné au système permanent, mais il a été abandonné et les données ont dû être saisies une deuxième fois.

Lors de la conception du système de comptabilisation du coût des projets de construction (CCP), les prévisions des coûts de développement en ressources humaines étaient de 600 jours-personne. Au 31 mars 1987, les coûts de développement de la première partie du système totalisaient près de 1 350 jours-personne et le projet, amorcé en 1984, était toujours en cours de réalisation.

Les estimations de coûts de développement des systèmes n'ont cessé de s'accroître. Le plan de 1984 proposait le développement de nouveaux projets à un coût estimé à 524 mois-personne. La révision de 1986 présentait pour les projets prévus au plan de 1984, mais non encore réalisés, des efforts supplémentaires de 288 mois-personne.

■ **Recommandation**

La Société devrait améliorer les mécanismes de contrôle des coûts et des échéanciers des projets de développement.

□ **Réaction de la Société**

« La Société est consciente que le système SUB *a nécessité entre* 1982 *et* 1987 *des déboursés de l'ordre de* 2,2 M$ *pour le développement, les améliorations et les ressources ordinateurs y afférentes. La Société désire toutefois indiquer que cet investissement a servi à gérer, au cours de cette même période, des opérations budgétaires et financières de plusieurs milliards de dollars.*

Les discussions avec les partenaires de la Société concernant les modalités d'application du programme PARCQ *ont effectivement rendu nécessaires plusieurs modifications au système temporaire en cours de développement, ce qui a entraîné sa livraison tardive. La Société croit toutefois que cet investissement mineur (quelques mois-personne) a été rentable en ce qu'il a permis de préciser les besoins et les attentes et ainsi de livrer le* PARCQ *permanent (plus de* 1 000 *jours-personne) en respectant les coûts et les échéances.*

D'autre part, la Société convient que les estimés de coûts de développement des systèmes se sont accrus au cours des années. La Société considère toutefois qu'il est normal que l'exercice de planification stratégique qu'est un plan directeur ne comporte que des estimés préliminaires à être ajustés au fur et à mesure que l'envergure des systèmes se précise.

Quant à la recommandation du vérificateur, la Société entend améliorer les mécanismes de contrôle déjà en place. »

c. Évaluation des systèmes

La Société n'a mis en place aucun mécanisme lui permettant de s'assurer de la réussite de ses projets de développement. En effet, aucune vérification n'est effectuée après l'implantation d'un système pour vérifier si les besoins des utilisateurs sont satisfaits et si les avantages prévus lors de la conception sont récupérés.

■ **Recommandation**

La Société devrait élaborer des mécanismes formels d'évaluation des systèmes lui permettant de vérifier que les avantages prévus à l'informatisation se sont réalisés.

□ **Réaction de la Société**

« Le 2 *septembre* 1987, *la Direction de l'informatique a mis en place le mécanisme « bilan de projet de développement » pour tous les nouveaux systèmes développés, et, en accord avec la recommandation du vérificateur général, elle se propose d'implanter un mécanisme permettant de vérifier si les avantages prévus à l'informatisation se sont réalisés. »*

7. Vérification du maintien de l'admissibilité

En vertu de divers programmes d'aide, la Société octroie des subventions pour l'acquisition de propriétés résidentielles ou la restauration de logements. Les bénéficiaires de ces programmes doivent respecter certains engagements pour une période déterminée sous peine de perdre, en partie ou en totalité, l'avantage accordé.

En 1967, la Société s'est vu confier l'administration de la Loi sur l'habitation familiale. Elle ne s'était toutefois jamais prévalue du pouvoir de vérification que lui accorde le règlement d'application de cette loi pour s'assurer que les bénéficiaires continuent de respecter les conditions d'admissibilité au programme. Comme suite aux travaux de son vérificateur interne, la Société décidait, en 1983, de procéder à une révision volontaire de la qualification des bénéficiaires qui lui a permis d'estimer à 1,4 M$ la somme versée en trop aux bénéficiaires avant le 15 février 1983.

Lors du lancement de cette révision, la Société s'est engagée envers les bénéficiaires, par résolution, à ne pas récupérer les sommes qui auraient pu être accordées de bonne foi à des personnes dont l'inadmissibilité serait reconnue après examen de la déclaration. Un examen effectué en 1985 par un conseiller juridique concluait toutefois que cette résolution outrepassait les pouvoirs de la Société et, de ce fait, n'était pas valide.

Au début de 1987, la Société demandait donc au Conseil du trésor de ratifier la décision prise en 1983 en avançant que la non-réclamation de ces sommes versées en trop était largement compensée par les économies réalisées en frais d'analyse et de perception que la récupération aurait occasionnés. En avril 1987, le Conseil du trésor avisait la Société qu'il ne pouvait ratifier la décision prise par la Société parce qu'elle constituait une renonciation au droit de réclamer du gouvernement. Le Conseil du trésor demandait aussi à la Société d'instaurer des systèmes de contrôle et de vérification pour éviter que de pareilles situations ne se représentent et lui disait de ne pas procéder à l'établissement de comptes pour les bénéficiaires ayant eu des trop-versés.

La Société n'a pas pris jusqu'à maintenant de nouvelles dispositions pour s'assurer que les bénéficiaires continuent de respecter toutes les conditions d'admissibilité au programme de la Loi sur l'habitation familiale.

■ Recommandation

La Société devrait améliorer les mécanismes de contrôle en place pour s'assurer du maintien de l'admissibilité des bénéficiaires pour les programmes d'aide exigeant le respect d'engagements pour une période déterminée.

□ Réaction de la Société

« La Société a déjà pris des dispositions visant à améliorer ses mécanismes de contrôle et entend accentuer ses efforts en ce sens. »

8. Information de gestion et mesure de l'efficience

Au cours de notre vérification, nous avons constaté que la Société ne calculait pas l'efficience de ses unités administratives. Elle n'a pas développé d'indicateurs ni élaboré de normes lui permettant de la mesurer.

Ainsi, à la Direction de la supervision des OMH, il n'existe aucun système permettant de connaître le temps consacré par les employés à chacun des dossiers ou aux activités dont ils ont la responsabilité.

De même, les services de la Direction générale du bâtiment n'ont pas d'informations sur les ressources utilisées pour chaque intervention et projet, car leurs employés ne sont pas tenus de rendre compte de l'utilisation de leur temps par projet. La Société ne connaît donc pas le coût des interventions qu'elle assume elle-même et ne peut le comparer à celui des interventions similaires qu'elle commande à des professionnels de la pratique privée; de plus, la Société ne peut connaître de façon précise ses besoins en personnel.

Nous avons constaté que le Service de la construction du bureau régional de Montréal comptait un nombre de chargés de projet plus élevé que ne le nécessitait la charge de travail et que la Société n'avait pas pris de mesures pour réaffecter à d'autres fonctions le personnel excédentaire de ce Service.

La Société ne dispose pas non plus d'informations sur le coût des mesures administratives qu'elle prend. Ce problème a été soulevé dans les observations que nous avons formulées sur la gestion de l'énergie et le développement des systèmes informatiques.

■ Recommandations

Dans chaque domaine où il est possible de le faire, la Société devrait déterminer des indicateurs et des normes d'efficience et recueillir les données permettant de suivre l'évolution de ces indicateurs.

La Société devrait utiliser ces résultats pour mesurer l'efficience de ses unités administratives en fonction de ses normes, réaffecter son personnel et modifier ses moyens d'intervention, le cas échéant.

□ Réaction de la Société

« La Société reconnaît le bien-fondé de la recommandation du vérificateur général visant à développer des indicateurs et des normes pour mesurer l'efficience de ses unités administratives, là où il est possible de le faire et à modifier, le cas échéant, ses moyens d'intervention.

En ce sens, la Société a déjà entrepris des démarches en vue de rationaliser l'utilisation de ses effectifs. Au cours de la dernière année, la direction de la Société a réduit le niveau d'encadrement, éliminé des duplications en regroupant dans la même direction générale la gestion des programmes d'aide à la restauration ainsi que les tâches reliées à l'entretien et à l'amélioration du parc immobilier de la Société (HLM).

De plus, elle a prévu l'abolition des Services conservation et recyclage avant la fin de l'année. Ces actions témoignent du souci constant de la Société d'utiliser ses ressources de façon optimale.

D'autre part, une analyse explicite comparant les coûts d'élaboration des plans et devis par les professionnels de la Société à ceux produits par les professionnels de l'entreprise privée a été réalisée à la Société. Ce document a permis de mieux connaître les coûts de cette activité et de les comparer à ceux de l'entreprise privée. »

9. Évaluation de programmes

Au cours des cinq dernières années, la Société a administré plus d'une dizaine de programmes différents. Des changements importants sont survenus au cours de cette période, tant dans le contexte économique que dans les priorités politiques qui constituent l'environnement de la Société, de sa clientèle et de ses partenaires.

Durant cette courte période, des négociations fédérales-provinciales sur l'habitation sociale ont eu lieu, des programmes ont été conçus et mis en application, d'autres ont été abandonnés ou modifiés.

La Société a mis sur pied, en 1982, une direction relevant directement du président, appelée « Évaluation et normes ». Cette direction comptait parmi ses attributions celle de conduire des évaluations de programmes.

Quatre ans plus tard, la Société n'avait pas déterminé de plan ni d'échéancier pour évaluer les programmes qu'elle administre.

Dans ses rapports annuels de 1984 et 1985, la Société mentionnait avoir conduit des évaluations de programmes. Ces études consistaient essentiellement en des enquêtes auprès des bénéficiaires de certains programmes et en réflexions s'inspirant des résultats de ces enquêtes. Bien que ces études aient été utiles, nous croyons que leur portée limitée ne permet pas à la Société d'évaluer l'efficacité des programmes qu'elle administre.

■ Recommandation

La Société devrait effectuer des évaluations de programmes conformément à un plan et à un échéancier préalablement établi, et selon une méthodologie reconnue.

□ Réaction de la Société

« Le contexte des quatre ou cinq dernières années a forcé la Société d'habitation du Québec à faire des choix dans les travaux à effectuer. La Société a eu à implanter et à administrer trois nouveaux programmes et à apporter des correctifs aux programmes déjà en marche. Les ressources disponibles ont été utilisées de façon prioritaire pour la réalisation de ces activités.

Les conclusions de certaines évaluations ont permis de faciliter la prise de décision par le gouvernement au moment approprié pour le maintien, la modification ou simplement l'abandon d'un programme donné comme ce fut le cas, entre autres, pour les programmes d'aide à l'accession à la propriété résidentielle et Équerre.

Le rapport du vérificateur mentionne bien que ces études aient été utiles mais il omet de préciser les économies annuelles importantes qui résultent de l'application par le gouvernement des conclusions de ces évaluations.

De plus, l'entente-cadre sur l'habitation sociale prévoit que l'évaluation de programmes pourra se faire conjointement avec la SCHL. *Les discussions sont en cours depuis quelques mois et devraient se traduire, entre autres, par l'établissement d'un échéancier conjoint pour les programmes couverts par l'entente-cadre.*

Enfin, la Société partageant à certains égards les préoccupations du vérificateur général, verra à améliorer le cadre méthodologique entourant l'évaluation de programmes. »

Remarques et commentaires

Société de récupération,
d'exploitation et de
développement
forestiers du Québec
(REXFOR)

VIII Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)

A. Aperçu général

À son origine, en 1961, la Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR) était un Office qui avait pour mandat de récupérer la plus grande quantité possible de bois dans les secteurs devant être inondés par l'aménagement hydro-électrique des bassins des rivières Manicouagan et aux Outardes. En 1973, REXFOR est devenue une compagnie à fonds social en propriété exclusive du gouvernement du Québec.

Selon la loi, « la Société a pour objets:

a) De récupérer et d'exploiter toute agglomération de bois du domaine public que lui désigne le gouvernement et d'exécuter ou diriger les recherches nécessaires à ces fins;

b) De revaloriser, par toute mesure sylvicole appropriée, de conserver et de protéger les forêts et les terrains à vocation forestière qui lui sont indiqués par le gouvernement;

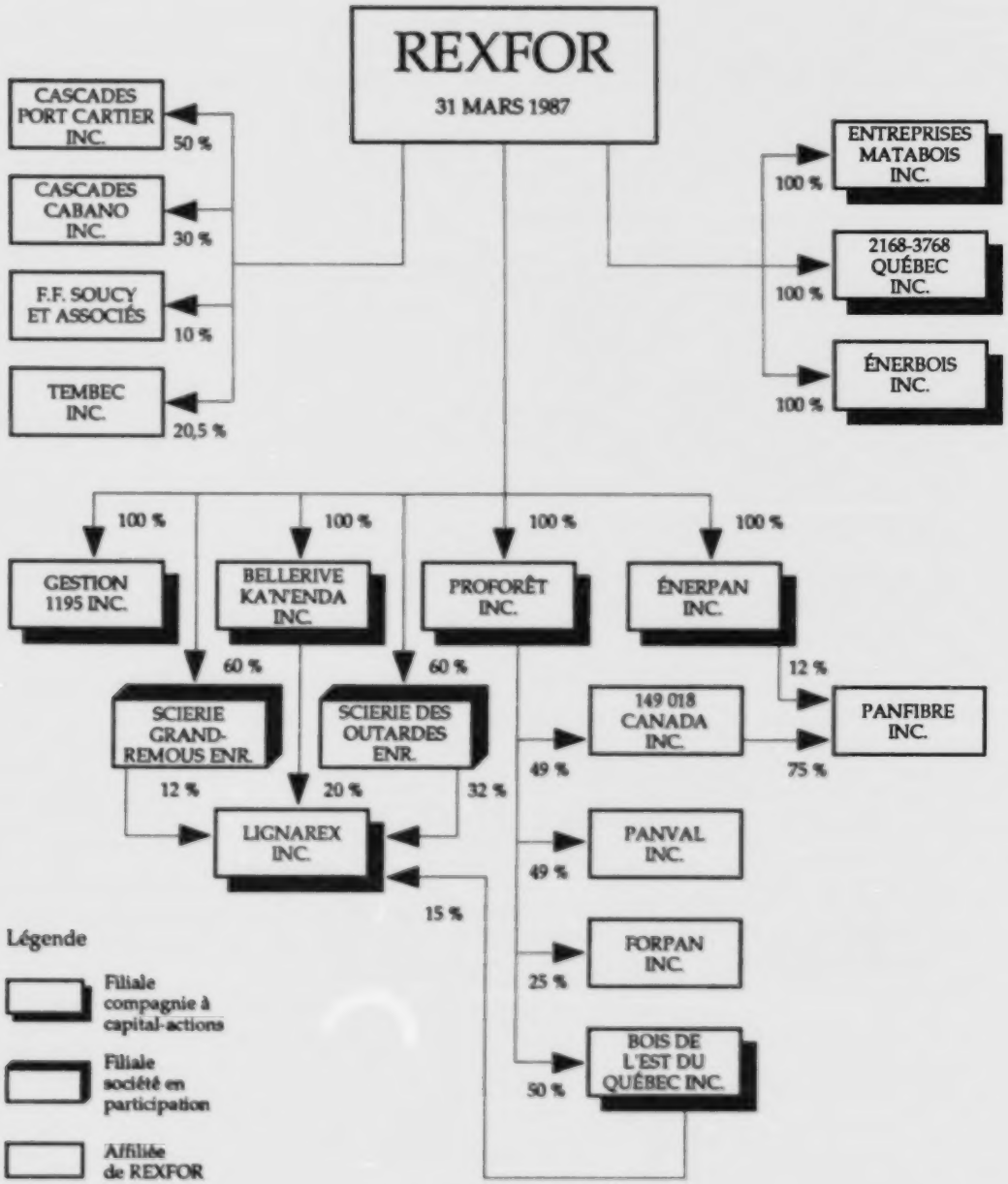
c) De stimuler l'implantation et le développement de l'industrie forestière ainsi que la création d'emplois nouveaux. »

La loi sur la Société précise les circonstances où REXFOR doit obtenir les approbations ou les autorisations du ministre de l'Énergie et des Ressources, du Conseil du trésor ou du gouvernement.

Le ministre délégué aux forêts exerce, sous la direction du ministre de l'Énergie et des Ressources, les fonctions relatives à l'application de la loi sur la Société. Les affaires de la Société sont administrées par un Conseil d'administration formé du président de la Société et d'au moins six et d'au plus huit autres membres. En avril 1986, le Conseil d'administration a été entièrement renouvelé à l'exception du président de REXFOR dont le remplacement a été effectué un an plus tard.

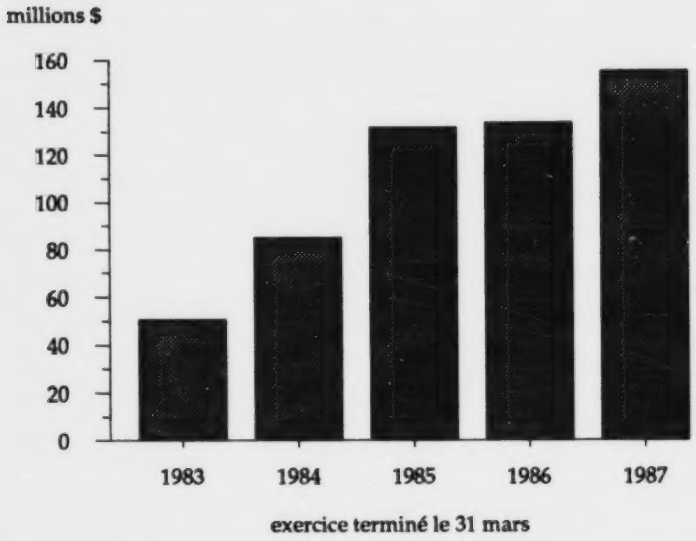
La gestion de REXFOR est assurée par un président et cinq vice-présidents responsables des secteurs suivants: le développement, le domaine forestier, le domaine industriel, les pâtes et papiers, l'administration et les finances; ce dernier poste est vacant depuis septembre 1986.

Les principaux domaines d'activités de REXFOR sont l'exploitation de la forêt, la transformation du bois, l'aide aux entreprises forestières et la gestion de placements dans des entreprises. Le tableau suivant présente les entreprises qui composent le groupe REXFOR au 31 mars 1987:

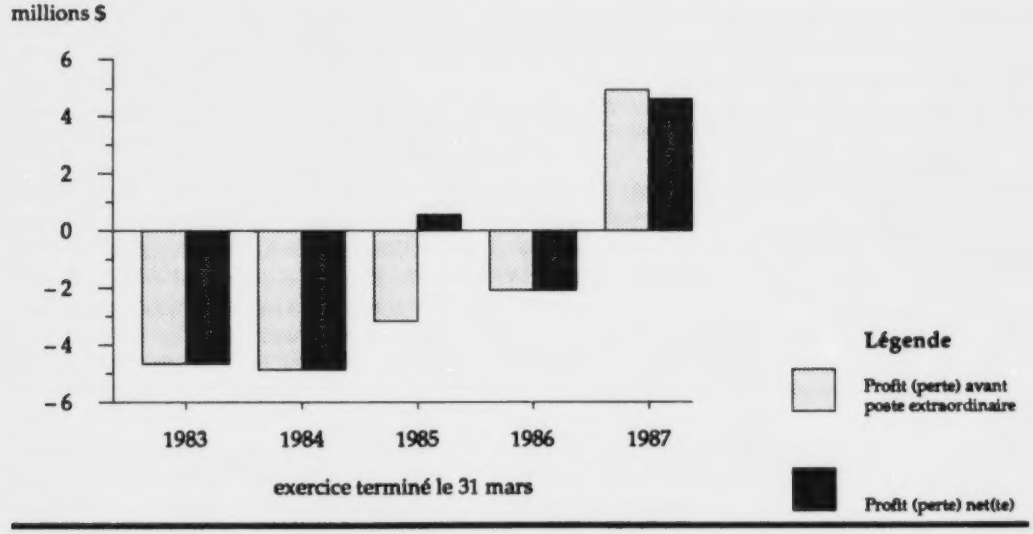


Le capital-actions émis de la Société était de 105 M $ au 31 mars 1987 et ses actifs consolidés représentaient 187 M $. Pour les cinq derniers exercices financiers, l'évolution du revenu des opérations et l'évolution des résultats se présentent comme suit:

Évolution du revenu des opérations



Évolution des résultats



Pour accomplir ses activités, le groupe REXFOR employait, en mars 1987, 72 personnes au siège social et 556 personnes dans les opérations forestières de REXFOR. Il y avait également 1 377 personnes dans ses filiales et sociétés en participation, dont 650 en forêt, et 1 831 personnes dans des compagnies affiliées. L'ensemble des activités de REXFOR regroupe donc 3 836 emplois dont 1 150 sont saisonniers.

B. Portée de la vérification

Nous avons effectué une vérification des états financiers de REXFOR de l'exercice terminé le 31 mars 1987 et de la conformité des opérations aux lois, règlements et directives qui la régissent.

Nous avons également procédé à une vérification d'optimisation des ressources afin de déterminer si les ressources humaines, matérielles et financières de la Société étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité. Cette vérification a porté plus particulièrement sur les exercices financiers 1985-1986 et 1986-1987.

Lors de cette dernière vérification, nous nous sommes inspirés des pratiques de saine gestion qui permettent d'assurer le contrôle et la gestion optimale des ressources.

Afin de mieux comprendre l'environnement de la Société, nous avons consulté des gestionnaires oeuvrant dans des entreprises privées, des entreprises du gouvernement et au ministère de l'Énergie et des Ressources.

C. Résultats sommaires de notre vérification

Dans l'ensemble, la Société se préoccupe de mener à bien les dossiers qui lui sont présentés. Ainsi, depuis ses débuts, REXFOR a participé à la réalisation de projets importants, notamment la récupération de bois dans les bassins des rivières Manicouagan et aux Outardes, la mise sur pied d'entreprises telles que Papier Cascades (Cabano) Inc., F.F. Soucy et associés, Tembec Inc., Panval Inc., Scierie des Outardes Enr., Panfibre Inc., Énerpan Inc., la relance d'entreprises comme Papier Cascades (Port-Cartier) Inc., Forex Inc. et Les Bois de l'Est du Québec Inc.

Dans certains cas, des facteurs tels que l'absence de garanties suffisantes d'approvisionnement pour ses usines ou la trop grande production de bois vendu à l'état brut ou encore l'éloignement géographique des points de production par rapport aux marchés influent sur la situation financière et concurrentielle de REXFOR. Également, les pratiques de gestion devant assurer l'économie, l'efficience et l'efficacité ne sont pas toujours présentes dans la réalisation de la mission de la Société.

La Société a consacré des sommes importantes en 1982 à l'élaboration d'un plan de développement pour proposer au gouvernement des objectifs corporatifs et des orientations à long terme. Le gouvernement n'a pas donné suite à ce plan et la Société n'a pas jugé opportun d'en effectuer un suivi rigoureux. La Société n'ayant pas toujours utilisé des objectifs à long terme bien définis et mesurables, des lacunes ont été relevées dans la planification à long terme de plusieurs secteurs de la Société, notamment les opérations forestières, les activités de ses filiales, les décisions d'investissement et les activités de développement et d'informatique.

La Société a dû intervenir à la demande du gouvernement dans des dossiers urgents sans qu'ils soient reliés nécessairement à une stratégie d'ensemble. La Société a encouru des pertes importantes parce que, dans certains cas, elle n'a pas été remboursée de tous ses frais, n'ayant pas obtenu les garanties officielles nécessaires

avant d'intervenir, ou encore parce que des conditions essentielles prévues pour la réussite des projets ne se sont pas réalisées.

Ce manque d'orientations cadre mal avec la perspective de projets majeurs et la mise en place d'un nouveau régime forestier par le gouvernement. Dans ces conditions, la Société peut difficilement veiller au développement ordonné de ses activités et à l'instauration de véritables stratégies à long terme.

L'encadrement par le Conseil d'administration et par la haute direction comporte certaines faiblesses. Ainsi, les mécanismes en place ne sont pas de nature à assurer des comptes rendus complets des activités au Conseil d'administration, à susciter des politiques et des directives approuvées dans les secteurs importants ni à favoriser une évaluation systématique des résultats découlant des plans opérationnels. Les rôles et les responsabilités du Conseil d'administration, de ses comités et de plusieurs gestionnaires ne sont pas suffisamment définis.

Les systèmes d'information en vigueur à la Société permettent à ses gestionnaires d'exercer un contrôle et un suivi appropriés auprès des activités des filiales et des opérations forestières.

Au cours des dernières années, l'information soumise à l'Assemblée nationale a été suffisante pour rendre compte des activités de la Société dans le cadre de la législation existante et des pratiques actuelles. Pour l'exercice 1986-1987, les états financiers de REXFOR ont été transmis au ministre dans les délais impartis, soit avant le 30 juin 1987, sans toutefois être accompagnés d'une information additionnelle sur les activités de la Société.

D. Résultats détaillés de notre vérification

1. Orientations et planification à long terme

La loi sur la Société lui fait obligation d'agir, sur demande du gouvernement, pour récupérer, exploiter et aménager des terres à vocation forestière. Elle lui confie également un rôle de promotion du développement de l'industrie forestière et de création d'emplois nouveaux.

Étant donné les nombreux secteurs d'intervention possibles, il est essentiel que REXFOR précise, par des objectifs à court et à long termes, la mission qui lui a été confiée par le Parlement, afin d'orienter les décisions et l'affectation des ressources et de faciliter l'évaluation des activités.

REXFOR a élaboré, au coût d'environ 500 000 $, un plan de développement pour les années 1982 à 1987. Ce plan, qui précise la mission de la Société et les objectifs corporatifs qui en découlent, a été soumis au ministre de l'Énergie et des Ressources en juillet 1982. Le gouvernement n'y a pas donné suite et il ne l'a pas approuvé, bien que la loi sur la Société prévoie une telle approbation. La Société n'a pas mis à jour ce plan de développement depuis 1982 et ne l'a pas non plus soumis annuellement au gouvernement tel que prévu dans la loi. Toutefois, à quelques reprises, REXFOR a pu présenter au gouvernement des documents d'information proposant des orientations en relation avec les lignes directrices du plan de 1982. Le Conseil d'administration, en fonction depuis avril 1986, n'a pas encore approuvé, en date de notre vérification, un plan de développement plus récent. La direction lui a transmis cependant, en décembre 1986, un document portant sur les orientations de la Société.

En mars 1987, le gouvernement a formé un Comité ministériel dont le mandat est d'examiner la nouvelle orientation de REXFOR à la suite de l'analyse de ses activités actuelles et des options possibles.

La planification à long terme ne repose pas sur un plan d'ensemble mais plutôt sur des projets qui sont soumis au gouvernement ou proposés par ce dernier et qui n'ont pas toujours un lien avec une stratégie apte à assurer une démarche qui soit toujours ordonnée. La planification opérationnelle des dernières années ne fait pas clairement ressortir l'utilisation du plan de développement et REXFOR n'en a pas non plus évalué le degré de réalisation.

En n'utilisant pas toujours des objectifs à la fois bien définis et mesurables reliés à sa mission, la planification à long terme de la Société comporte des faiblesses dans des secteurs importants, particulièrement les suivants:

— Les filiales du groupe n'ont généralement pas de plans à long terme comprenant les éléments nécessaires à une saine gestion. Ainsi, l'absence de projection des résultats et de plans d'immobilisations détaillés à long terme rend difficile, lors de la prise de décision, l'évaluation des occasions qui se présentent;

— La planification à long terme des opérations forestières de la Côte-Nord ne tient pas suffisamment compte des approvisionnements futurs en volume, en qualité et en coûts; ce qui peut, par conséquent, affecter la rentabilité des opérations;

— Les décisions d'investissement ne sont pas toujours clairement reliées à une stratégie d'ensemble justifiant chaque décision d'achat ou de vente de participations dans des entreprises, en fonction d'objectifs clairement établis et approuvés.

■ Recommandation

La planification de chaque secteur de la Société devrait être reliée à un plan de développement approuvé par le Conseil d'administration et soumis annuellement au gouvernement pour approbation. La Société devrait assurer le suivi et l'évaluation de la réalisation des objectifs du groupe et rendre compte annuellement des résultats en fonction du plan de développement.

□ Réaction de la Société

« *Nous convenons que* REXFOR *doive évoluer et conduire ses activités dans le cadre d'orientations et de planification à long terme. La loi sur la Société, à l'article 24.1, impose d'ailleurs la présentation chaque année, au gouvernement pour approbation, de son plan de développement et de celui de ses filiales.*

La présentation d'un plan de développement et la planification qui doit s'ensuivre pour la réalisation de ce plan, doivent nécessairement prendre leurs racines dans les orientations qui doivent être formulées par le gouvernement aux administrateurs de la Société, ceux-ci ayant par la suite la responsabilité de confier aux gestionnaires les directives découlant de ces orientations et d'en assurer l'application, d'abord dans l'exposé du plan de développement, puis dans le suivi des activités de la Société qui devraient normalement en être dérivées.

L'on doit reconnaître que dans le passé, plus particulièrement en ce qui a trait aux cinq dernières années, il y a eu un manque de rigueur, quant à la définition des orientations et d'une stratégie d'ensemble, de nature à supporter un plan de développement et de suivi des activités de la Société. Le plan de développement proposé au gouvernement en 1982 *est resté lettre morte et par la suite, les opérations de la Société ont souvent été concentrées sur des dossiers ponctuels à la demande du gouvernement, ces dossiers à caractère urgent étant rarement liés à une stratégie d'ensemble ou à un plan de développement.*

Après le dépôt au gouvernement de son plan de développement en 1982, et sans avoir reçu une approbation de ce plan, la direction de REXFOR *a soumis à chaque année au ministre de tutelle un document dans lequel étaient proposées certaines orientations de base. Quant au suivi systématique du plan, ce dernier n'ayant jamais été approuvé, il aurait été plutôt académique d'en organiser le contrôle et le suivi. Un suivi a par ailleurs été exercé sur les projets avancés et réalisés.*

Nous sommes d'accord avec les recommandations qui nous sont proposées par le vérificateur général. Pour le futur, il est prévisible que REXFOR *devra évoluer dans le cadre des orientations qui seront définies au cours des prochains mois par le Comité ministériel d'orientation de* REXFOR *mis en place par le Conseil des ministres en mars 1987. Au terme des travaux de ce Comité ministériel, la direction de la Société devra formuler son plan de développement à être approuvé par le Conseil d'administration avant d'être soumis au gouvernement pour approbation.* »

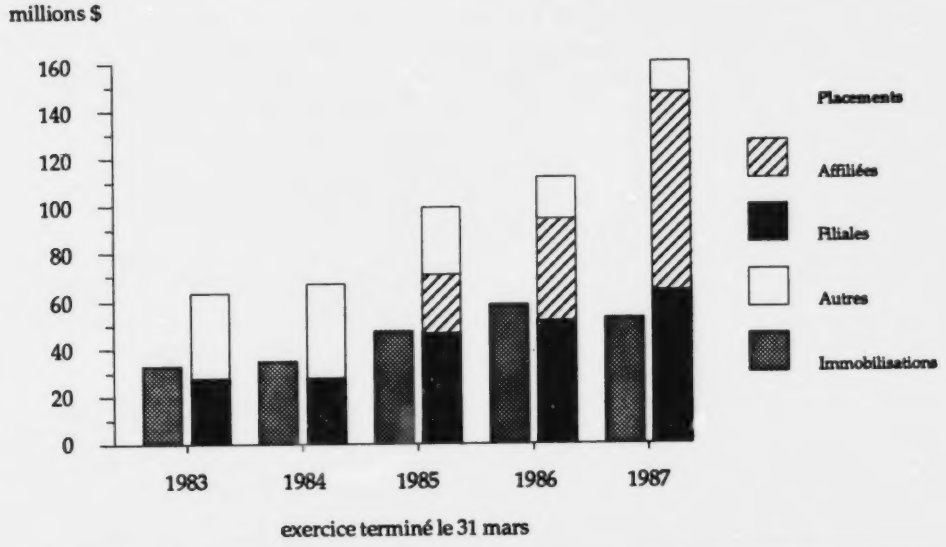
2. Opérations

a. Investissements

i. Processus décisionnel d'investissement

La gestion des investissements à REXFOR est une activité importante qui peut prendre plusieurs formes: achat ou vente de participations dans des entreprises, reprise ou abandon d'activités dans des entreprises, projets d'immobilisations (modernisation ou remplacement). Le tableau qui suit montre l'évolution des placements et du coût amorti des immobilisations pour les cinq derniers exercices financiers:

Évolution des placements et immobilisations



Les décisions d'investissement de REXFOR sont soumises aux contraintes de la loi et plusieurs de ces décisions découlent de demandes gouvernementales. Pour favoriser l'atteinte de résultats valables, les décisions d'investissement doivent faire l'objet d'analyses approfondies et être autorisées par le Conseil d'administration et le gouvernement.

Nous avons pris connaissance d'études de faisabilité détaillées à l'appui des décisions d'achat de participations dans les entreprises et des projets d'immobilisations. Les justifications et les facteurs importants de réussite de chaque projet y étaient identifiés.

Le processus d'analyse des décisions de vente de participations dans des entreprises n'est pas aussi complet et formalisé. Il ne comporte pas de critères rigoureux pour déterminer, entre autres, l'à-propos d'une évaluation indépendante et la nature de l'information requise pour la prise de décision. À titre d'exemple, en septembre 1986, le Conseil d'administration de REXFOR avait à se prononcer sur deux transactions de vente. Dans le premier cas, la transaction proposée entraînait un profit d'environ 4 M$; le Conseil n'a pas entériné cette proposition, préférant demander une évaluation indépendante avant la prise de décision, ce qui a permis d'augmenter le prix de vente de plus de 2 M$. Pour l'autre cas, la transaction s'effectuait à la valeur aux livres; le Conseil d'administration a entériné cette proposition sans demander une évaluation indépendante.

■ Recommandation

Lors de la vente de participations dans des entreprises, la Société devrait mettre en place des mécanismes portant, entre autres, sur le genre d'analyse à effectuer, les expertises et autorisations à obtenir et les informations à fournir pour soutenir la décision et justifier le prix obtenu.

□ Réaction de la Société

« Nous pouvons démontrer que bien que la transaction de vente mentionnée ci-dessus ait été faite à la valeur aux livres « apparente », la valeur aux livres « tangible » était d'environ 2 M$ inférieure. Donc, cette transaction a évité des pertes du même ordre. De plus, la Société a reçu en paiement du prix de vente, des actions cotées en Bourse dont la valeur boursière a augmenté d'environ 1,2 M$.

Nous sommes toutefois d'accord avec la recommandation. »

ii. Interventions dans des entreprises

Par le passé, REXFOR est intervenue à plusieurs occasions dans des entreprises forestières en difficulté. Ces interventions, découlant de demandes gouvernementales, ont souvent été effectuées lors de situations d'urgence. Dans certains cas, compte tenu des courts délais laissés à la Société pour réagir, elle a dû intervenir avant d'obtenir du gouvernement les garanties nécessaires. C'est ainsi que REXFOR n'a pu récupérer du gouvernement des sommes importantes qu'elle avait engagées dans ces dossiers. Dans d'autres cas, elle assume des pertes importantes à chaque année à la suite de son intervention. Des exemples d'interventions de ce genre suivent.

— PULP-BO-PECK Inc. et Scierie Deroy Inc.

En 1983, REXFOR est intervenue dans le dossier de PULP-BO-PECK Inc., à la demande du ministère de l'Énergie et des Ressources. Cette intervention s'est traduite particulièrement sous forme d'avances, pour permettre à cette compagnie de poursuivre la récupération du bois dans la rivière Saint-Maurice.

En 1984, à la demande du ministère de l'Énergie et des Ressources, REXFOR est intervenue dans Scierie Deroy Inc. en finançant les opérations forestières de cette compagnie pour tenter d'éviter une faillite.

Dans ces deux dossiers, la correspondance examinée démontre que REXFOR avait obtenu l'assurance des autorités ministérielles d'une compensation pour les risques assumés. Le fait de ne pas avoir obtenu de décrets explicitant les conditions rattachées à ces interventions avant d'accepter les mandats a entraîné des pertes d'environ 525 000 $ pour la Société. Elle n'a pu se faire rembourser par le gouvernement tous les frais encourus lors de ces interventions.

— Les Bois de l'Est du Québec Inc.

En raison de difficultés dans l'industrie du sciage dans les régions du nord de la Gaspésie et de Matane-Matapédia, le gouvernement demanda à REXFOR en 1983 de présenter un projet de réorganisation des activités de ce secteur.

Le Conseil du trésor recommanda l'approbation du projet présenté par REXFOR en mettant en évidence la nécessité d'exporter à court terme les copeaux et le bois à pâte, de réaliser un projet majeur rentable pour assurer à long terme des débouchés locaux pour la production de bois à pâte et de copeaux et de disposer d'approvisionnements suffisants. Une décision du Conseil des ministres autorisa le ministre de l'Énergie et des Ressources à consentir des garanties annuelles d'approvisionnement de 914 000 mètres cubes de bois à REXFOR pour l'ensemble des usines.

Le projet fut confirmé par décret en mars 1984 sans faire mention du volume d'approvisionnement nécessaire à la rentabilité du projet. Par la suite, REXFOR n'a pas obtenu de décrets pour garantir le niveau d'approvisionnement requis.

Le projet initial prévoyait un taux de rendement annuel supérieur à 10 % sur les quelque 30 M$ investis, suivant l'hypothèse, entre autres, d'un approvisionnement de 914 000 mètres cubes. Toutefois, les états financiers des deux premiers exercices (1985-1986 et 1986-1987) montrent des pertes d'opérations respectives de 1,9 M$ et de 2,7 M$. En se prévalant de certaines dispositions fiscales, l'entreprise a réussi à annuler l'effet de ces pertes. La perte prévue pour 1987-1988 se chiffre à 2 M$. REXFOR attribue une bonne partie de ces résultats à l'insuffisance d'approvisionnement.

— Produits forestiers Bellerive KA'N'ENDA Inc.

Depuis l'acquisition des Produits forestiers Bellerive KA'N'ENDA Inc. en 1981, les pertes n'ont cessé de s'accumuler en raison des problèmes d'approvisionnement et de l'effondrement du marché de l'entreprise pour ses panneaux de contre-plaqué.

En juillet 1986, l'entreprise cessa ses activités. Elle proposa alors un plan de relance dont l'objectif était d'exploiter, dans sa vocation actuelle, le complexe sciage-déroulage au-dessus du seuil de rentabilité. Au début de l'année 1987, le gouvernement autorisa le plan de relance selon lequel REXFOR investirait 4,9 M$, soit 3,2 M$

pour le plan de relance et 1,7 M$ pour permettre à l'entreprise de construire un centre de mise en copeaux afin de remplir ses engagements en vertu d'un contrat de vente de matière ligneuse à une entreprise affiliée. Le gouvernement autorisa aussi REXFOR à convertir en capital-actions un compte à recevoir de 4 M$ pour porter à 15 M$, depuis son acquisition, l'investissement total de la Société dans le capital-actions de cette entreprise.

Le plan de relance proposé ne démontrait pas clairement les perspectives à moyen et à long termes de l'entreprise mais il mentionnait l'importance d'un approvisionnement suffisant à long terme comme condition essentielle à la réalisation du plan. En janvier 1987, le gouvernement garantissait l'approvisionnement pour une période de 12 mois, ce qui ne permet pas de planifier à long terme les activités de cette entreprise. REXFOR prévoit que dans la première année du plan de relance, Bellerive KA'N'ENDA Inc. rapportera un bénéfice d'environ 350 000 $.

Nous n'avons pas vu d'analyses détaillées à l'appui d'autres solutions possibles ni de recommandations sur chacune d'elles qui aient été soumises à l'attention du Conseil d'administration.

■ Recommandation

La Société devrait examiner plusieurs solutions possibles avant d'intervenir dans des entreprises et, avant de procéder à la réalisation de la solution retenue, obtenir les autorisations et les garanties nécessaires. La Société devrait informer le gouvernement des modifications importantes aux conditions de réalisation et lui montrer les effets qu'elles peuvent avoir sur les résultats.

□ Réaction de la Société

« Dans sa recommandation, le vérificateur présente la norme qui devrait régir l'intervention de la Société dans des entreprises. En principe, la Société est d'accord avec ladite norme et l'a pour ainsi dire suivie dans ses interventions, comme le relate le vérificateur dans son préambule et dans les quatre exemples d'interventions rapportées ci-haut. Or en pratique, il est arrivé qu'hors du contrôle de la Société, certains mandats reçus où les termes et conditions préétablis pour son intervention dans un dossier n'ont pas toujours été entérinés par un décret, ceci pour conclure que la Société vise à répondre aux demandes gouvernementales dans les meilleurs délais et le plus efficacement possible avec bien entendu, tous les aléas de la procédure gouvernementale.

La Société prépare les analyses requises à une prise de décision par le Conseil d'administration, sauf lorsque le gouvernement l'a fait avant de confier le mandat à la Société; de plus, elle l'avertit de l'évolution de ses différentes interventions. »

6. Filiales

Les filiales de REXFOR regroupent sept entreprises détenues à 100 %, deux sociétés en participation détenues à 60 %, une entreprise détenue à 50 % par une filiale et une autre détenue à 79 % par certaines filiales et sociétés en participation. C'est par l'entremise de ces entreprises que REXFOR réalise la majorité de ses activités commerciales. REXFOR tend à favoriser l'autonomie de gestion dans chaque entité.

i. Organisation

Le Conseil d'administration de chaque filiale doit exercer un contrôle adéquat sur le déroulement des opérations et voir à ce que les objectifs poursuivis soient cohérents avec ceux de REXFOR. Pour ce faire, la délégation de pouvoirs et les besoins d'échange d'information entre REXFOR et ses filiales doivent être bien définis.

Le partage des responsabilités entre les gestionnaires des filiales, leur Conseil d'administration, les gestionnaires et le Conseil d'administration de REXFOR n'est pas clairement établi dans des secteurs de gestion où il serait important d'avoir un partage bien défini. Nous mentionnons, à titre d'exemple, la nomination des membres des conseils d'administration, la nomination et la rémunération des cadres supérieurs, l'approbation des projets d'immobilisations et les besoins d'information entre les intervenants. Des faiblesses d'organisation peuvent empêcher d'assurer en tout temps la conduite ordonnée des affaires.

Certains conseils d'administration ne siègent pas à un rythme régulier. Pour plusieurs d'entre eux, des délais de plus de quatre mois ont été constatés entre les réunions. L'absence de réunions durant de longues périodes ne permet pas aux conseils de ces filiales d'exercer pleinement leurs fonctions qui consistent à conseiller la direction et à contrôler la gestion.

■ Recommandation

Le Conseil d'administration de REXFOR devrait formuler une politique concernant, entre autres, la tenue régulière des réunions des conseils, la délégation de pouvoirs et les besoins d'échange d'information entre REXFOR et ses filiales.

□ Réaction de la Société

« La Société est en accord avec cette recommandation mais sa politique d'intervention dans les filiales est sujette à sa participation détenue dans lesdites filiales, aux genres de sociétés ou compagnies et aux conventions d'actionnaires. La Société doit suivre les règles du jeu préétablies dans chacune des filiales et sociétés en participation. »

ii. Planification, contrôle, suivi et évaluation des activités

La planification annuelle des filiales doit s'appuyer sur des paramètres réalistes; elle doit être approuvée par les conseils d'administration de chaque filiale et par celui de REXFOR avant le début de chaque année financière.

Cette planification, constituée principalement des budgets, favorise l'élaboration d'objectifs réalisables. Ces budgets sont suffisamment uniformes pour permettre leur regroupement afin d'en arriver à un budget global pour le groupe REXFOR.

Nous avons constaté que les budgets n'étaient pas toujours approuvés en temps opportun par les conseils d'administration des filiales ou de REXFOR. À titre d'exemple, le budget 1986-1987 d'une filiale a été approuvé par le Conseil d'administration de REXFOR avant d'être approuvé par celui de la filiale. Les modifications apportées au budget entre ces deux approbations n'ont pas été portées à l'attention des administrateurs de REXFOR. Le budget sur lequel la Société exerçait son suivi budgétaire différait de celui que la filiale utilisait, les gestionnaires de REXFOR ayant considéré le budget approuvé par leur Conseil d'administration comme étant l'objectif à respecter.

REXFOR exerce le contrôle et le suivi sur les activités des filiales par l'analyse comparative des états financiers périodiques et des prévisions budgétaires. Dans l'ensemble, ces états financiers sont détaillés et complets et les gestionnaires ont suffisamment d'information pour exercer un suivi approprié des activités.

Bien que ce processus d'analyse comprenne les éléments nécessaires pour déterminer le degré d'atteinte des objectifs budgétaires, REXFOR ne procède pas annuellement de façon formelle à une évaluation complète des forces et des faiblesses de chaque filiale et de la justesse des stratégies retenues. L'absence d'une telle évaluation n'assure pas que tous les facteurs importants seront considérés lors d'une planification subséquente et que les stratégies seront corrigées en conséquence.

■ Recommandation

Les budgets annuels de chaque filiale devraient être approuvés en temps opportun par le Conseil d'administration de chaque filiale et par celui de REXFOR. La Société devrait procéder annuellement de façon formelle à une évaluation rigoureuse des activités en fonction des forces, des faiblesses et des stratégies de chacune de ses filiales.

□ Réaction de la Société

« Les filiales préparent périodiquement un rapport d'activités où sont décrites certaines forces, faiblesses et stratégies. Lors de l'assemblée de l'actionnaire, un rapport d'activités y est présenté. Lors de la préparation du budget, une révision complète est aussi faite. La Société reçoit donc beaucoup de renseignements sur ses filiales. Lors de l'analyse des prévisions budgétaires, les forces et faiblesses de chaque filiale et société en participation ressortent. Il resterait à formaliser ladite procédure d'évaluation annuelle pour en arriver à la présentation d'une image globale apte à informer adéquatement le Conseil d'administration de la Société de l'évolution de chaque filiale. »

iii. Production des usines de sciage

D'une façon générale, les gestionnaires des filiales connaissent bien leur entreprise, ses forces et faiblesses et son environnement. Parmi les faiblesses importantes, on retrouve une forte production de bois vendu sur le marché nord-américain à l'état brut, qui est principalement constituée de bois court et de faible dimension. La mise en marché de ces produits requiert, comparativement aux produits rabotés, plus d'efforts de la part du groupe de vente et ils ont une valeur inférieure.

Bien que cette production de bois brut des entreprises du groupe REXFOR ait diminué de façon appréciable au cours des dernières années, elle représente, en 1987, environ 20 % de son volume de production, soit tout près du double de la moyenne de l'industrie du sciage. REXFOR se retrouve donc dans une situation désavantageuse étant donné le volume appréciable de bois brut à écouler sur un marché restreint.

Les deux principales usines productrices de bois brut du groupe REXFOR, Scierie des Outardes Enr. et Les Bois de l'Est Inc., ont conçu des projets en vue de diminuer la production de ce bois brut. Elles envisagent, pour améliorer la situation, diverses possibilités, telles que l'ajout d'équipement ou l'association avec des entreprises de transformation existantes.

■ Recommandation

REXFOR devrait rationaliser davantage la production de bois scié.

□ Réaction de la Société

« Concernant la production importante de bois vendus à l'état brut, REXFOR en est consciente et via ses filiales concernées, a déjà pris certaines mesures en vue de donner plus de valeur ajoutée auxdits bois, ce qui permettra aussi de créer des emplois dans les régions. »

iv. Activités requérant l'autorisation gouvernementale

En vertu des dispositions de l'article 17 de la loi qui la régit, « la Société ne peut, sans l'autorisation du gouvernement:

a) Acquérir un intérêt dans une entreprise;

b) Contracter un emprunt qui porte à plus de 500 000 $ le total des sommes empruntées par elle et non encore remboursées;

c) Consentir des prêts;

d) Conclure un contrat l'engageant pour plus de cinq ans;

e) Acquérir des immeubles ou de la machinerie aux fins de les revendre ou de les louer aux propriétaires d'entreprises forestières;

f) Adopter des règlements concernant l'exercice de ses pouvoirs et sa régie interne. ».

La Société obtient les autorisations requises pour les activités qu'elle effectue directement, mais ne les obtient pas toujours lorsque ses filiales s'engagent dans des activités du genre de celles qui sont énumérées ci-dessus. Des emprunts ont été contractés et des prêts consentis par des filiales sans que la Société obtienne les autorisations qui auraient été requises si elle les avait effectués directement. À titre d'exemple, nous citons le cas d'une filiale détenue à 100 % qui a acquis des actions dans une entreprise pour 360 000 $ en 1985-1986, et d'une autre filiale détenue à 100 % qui a effectué un prêt de 2 M$ à une entreprise du groupe.

Selon une opinion juridique émise par le ministère de la Justice relativement à une autre entreprise du gouvernement ne faisant pas partie du groupe, les filiales de cette dernière ne seraient pas soumises à certaines restrictions auxquelles serait assujettie l'entreprise. Nous sommes cependant d'avis que s'il était de l'intention du Parlement de restreindre certaines activités de la Société lors de sa constitution, les opérations effectuées indirectement par l'intermédiaire de ses filiales devraient être soumises aux mêmes règles.

■ Recommandation

La Société devrait obtenir l'autorisation préalable du gouvernement pour les activités mentionnées à l'article 17 de la loi, lorsqu'elles sont effectuées par les filiales.

□ Réaction de la Société

« Bien que nous soyons d'accord sur le principe de la recommandation énoncée ici par le vérificateur général, à l'effet que la Société devrait obtenir l'autorisation préalable du gouvernement pour les activités mentionnées à l'article 17 de la Loi sur REXFOR, *même lorsqu'elles sont effectuées par les filiales, il nous semble approprié de souligner certaines réserves sur l'application intégrale d'une telle recommandation.*

La première réserve a trait au type de filiale et à la structure administrative établie pour la conduite des activités de cette filiale. S'il s'agit de filiales détenues entièrement par REXFOR *comme c'est le cas pour Proforêt, Les Produits Forestiers Bellerive Ka'N'Enda Inc. ou Énerpan Inc., toutes soumises à un Conseil d'administration, il n'y a aucune difficulté à admettre qu'elles doivent se comporter comme la société mère en matière d'autorisation gouvernementale, tout en respectant les juridictions dévolues aux divers niveaux de pouvoir décisionnel, i.e. le Conseil d'administration de la filiale, le Conseil d'administration de* REXFOR *représentant l'actionnaire et enfin le ministre de tutelle. Dans des filiales où* REXFOR *se retrouve avec un partenaire — Scierie Grand-Remous, Scierie des Outardes ou Lignarex — il peut être plus compliqué de toujours couvrir les activités citées à l'article 17 par une autorisation préalable du gouvernement; en effet, ces filiales sont sous la responsabilité de comités de gestion ou de conseils d'administration gouvernés par des conventions entre associés ou actionnaires.*

La deuxième réserve touche la nature et l'importance des actions ou activités auxquelles fait référence l'article 17 rappelé par le vérificateur général. Une marge de manoeuvre doit certainement être laissée à chaque palier de décision où devrait s'exercer, avec tout le discernement nécessaire, le jugement de porter ou de ne pas porter plus haut les décisions à prendre qui pourraient être assujetties à l'article 17, de façon à ne pas verser inutilement dans les lourdeurs administratives. Dans la plus grande majorité des cas, l'instance supérieure, jusqu'au ministre de tutelle, devrait cependant être instruite de l'action envisagée ou en voie d'être réalisée par la filiale. Ainsi, il sera toujours possible aux administrateurs d'une filiale de se voir indiquer l'à-propos de recourir à une autorisation gouvernementale. »

c. Opérations forestières

Les opérations forestières comprennent l'ensemble des activités permettant aux usines de transformation de s'approvisionner en matière ligneuse. Au cours de 1986-1987, le groupe REXFOR y a consacré une somme d'environ 70 M$ en salaires, machinerie et sous-contrats.

REXFOR approvisionne en matière ligneuse la Scierie des Outardes Enr., Cascades (Port-Cartier) Inc., Panval et des scieries privées dans le secteur des Appalaches. Des sous-contractants se voient confier les opérations forestières de certaines filiales.

Les opérations forestières doivent s'effectuer dans un encadrement d'objectifs mesurables et d'indicateurs de rendement permettant le contrôle, le suivi et l'évaluation de ces activités.

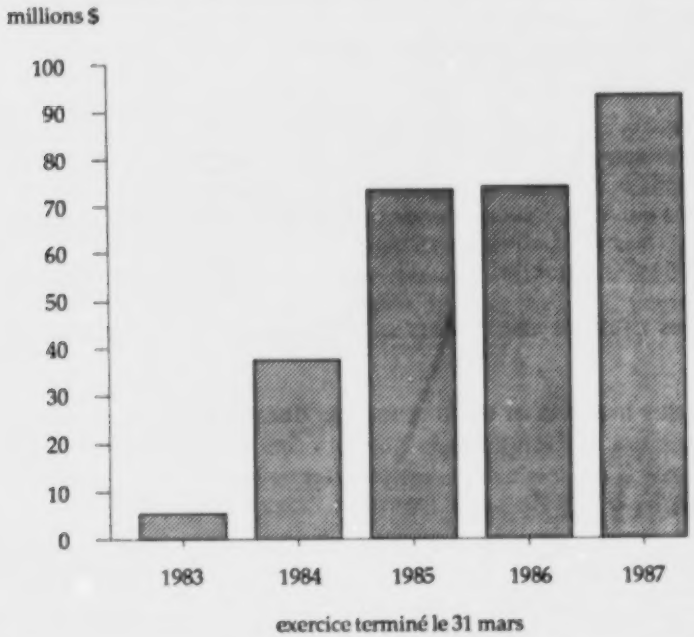
D'une façon générale, la planification de ces opérations comprend un plan général d'intervention en forêt, des prévisions budgétaires et un programme de coupe annuelle prévoyant les infrastructures routières et la localisation des camps. Cette planification est élaborée avec le soin requis et elle conduit à l'atteinte de résultats fiables. Les systèmes d'information en vigueur permettent le contrôle, le suivi et l'évaluation adéquate des activités.

d. Ventes

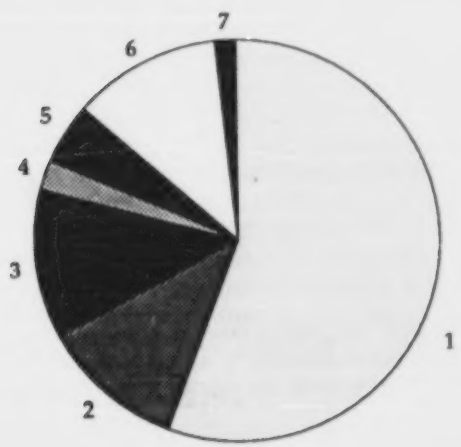
Des filiales de REXFOR ont regroupé au sein de l'entreprise Lignarex Inc. la mise en marché et la vente de leur production. Lignarex Inc. est détenue à 79 % par ces filiales.

Les tableaux suivants présentent l'évolution des ventes effectuées par Lignarex Inc. de 1983 à 1987 et la répartition des ventes pour l'exercice 1986-1987:

Évolution des ventes



Répartition des ventes
1986-1987



1	S.P.E. RABOTÉ N/A	55,9 %
2	S.P.E. BRUT N/A	11,4 %
3	S.P.E. PRÉPARÉ O/M	12,3 %
4	COPEAUX O/M	2,3 %
5	FEUILLUS N/A	4,8 %
6	PIN N/A	11,8 %
7	AUTRES N/A	1,5 %

N/A: Marché nord américain
O/M: Marché outre-mer
S.P.E: Sapin, pin, épinette

D'après les conventions signées avec les manufacturiers actionnaires, Lignarex Inc. est, entre autres, responsable de la facturation et de la perception des comptes, de la logistique de distribution (transport, transit, douanes et taxes) et retient une commission sur chaque vente effectuée.

Pour REXFOR, le regroupement des ventes a procuré les principaux avantages suivants:

— Un volume de produits suffisamment important permettant de réaliser des économies au niveau de l'organisation des ventes et d'assurer la disponibilité des produits, sur une base continue, à l'ensemble des clients;

— Une politique de crédit plus rationnelle;

— Un suivi systématique des plaintes des clients afin de contrôler la qualité des produits vendus;

— Une bonne connaissance des marchés et de la demande dans chacune des catégories de produits en raison d'une présence sur la majorité des marchés accessibles.

i. Orientations de Lignarex Inc.

La planification annuelle que prépare Lignarex Inc. est un bon outil de gestion pour les filiales. Cependant, les grandes orientations, le positionnement que Lignarex Inc. a choisi, le type de leadership qu'elle veut exercer dans l'industrie et les stratégies qui guideront sa croissance ou sa stabilité sont tous des éléments qui doivent être clairement définis, connus et approuvés, ce qui n'est pas le cas actuellement.

L'absence d'orientations et d'objectifs à long terme ralentit, entre autres, la mise en application de correctifs comme, par exemple, l'amélioration du système d'information de gestion sur les ventes.

■ Recommandation

Les orientations et les objectifs à long terme de Lignarex Inc. de même que les plans qui en découlent devraient être clairement définis, et approuvés par les conseils d'administration de Lignarex Inc. et de ses entreprises actionnaires et par celui de REXFOR.

□ Réaction de la Société

« La Société est d'accord avec cette recommandation dont l'application est jugée essentielle et prioritaire. »

ii. Évaluation de la performance

Une organisation de vente doit avoir pour objectif de maximiser la rentabilité de l'entreprise en contribuant, dans les limites de ses responsabilités, à l'élaboration et à l'application d'une stratégie de prix, de produits et de niveau de stocks répondant aux besoins de l'entreprise et de ses marchés.

Au cours des dernières années, Lignarex Inc. a tenté d'évaluer sa performance sur le marché, mais la méthodologie utilisée ne lui permettait pas d'interpréter d'une façon précise les résultats de ces études qui n'ont pas eu de suivi formel. Elle n'a pas établi de processus continu pour évaluer sa performance par secteur et par produit et pour en rendre compte à ses actionnaires. En conséquence, Lignarex Inc. peut difficilement justifier à ses actionnaires les prix obtenus et corriger les anomalies, le cas échéant.

De plus, les commissions versées à Lignarex Inc., calculées à partir d'un taux fixe par produit, ne tiennent pas suffisamment compte des quantités et de la qualité des produits vendus et des efforts requis pour la vente de façon à bien répartir les frais de vente entre les manufacturiers actionnaires. Cette façon de procéder constitue parfois une source d'insatisfaction pour des actionnaires de Lignarex Inc. Toutefois, Lignarex Inc. s'est efforcée de réduire les taux de commission au cours des trois derniers exercices financiers. Par exemple, le taux du S.P.E. (sapin, pin, épinette) est passé de 3,53 % en 1984-1985 à 2,38 % en 1986-1987.

■ Recommandation

Lignarex Inc. devrait instaurer des mécanismes lui permettant d'évaluer sa performance et d'en rendre compte par secteur et par produit à ses actionnaires pour justifier les prix obtenus. Elle devrait examiner la possibilité de réviser la méthode de répartition des frais de vente.

□ Réaction de la Société

« La Société est d'accord avec la recommandation, sous réserve quant à sa première partie de disposer d'un système de gestion informatisé qui permette de produire systématiquement les rapports d'évaluation de performance compte tenu de la gamme très étendue des produits offerts par l'industrie du sciage sur les différents marchés.

De plus, la complexité de la mise en marché des produits forestiers, reliée au nombre de variables non contrôlables et à l'absence d'indicateurs fiables et précis, rend l'évaluation de la performance difficile. Peu d'entreprises dans l'industrie du sciage, à notre connaissance, dispose d'un système d'évaluation objective de sa performance de ventes. »

iii. Frais de transport

Les frais de transport représentent généralement un coût important dans le commerce du bois d'oeuvre, particulièrement dans le groupe REXFOR dont certaines entreprises sont relativement éloignées des marchés. En 1986-1987, la livraison des produits vendus par Lignarex Inc. a coûté plus de 8,4 M$, soit près de 9 % des ventes brutes. Consciente de l'importance des frais de transport, la direction de Lignarex Inc. a commandé, en juin 1986, une étude externe sur l'éventuelle mise en place d'un système de transport optimal. En juin 1987, Lignarex Inc. n'avait pas complété la mise en application des recommandations suivant lesquelles l'étude externe identifiait, dès novembre 1986, des économies à réaliser. Ainsi, le développement d'une nouvelle procédure d'approbation des tarifs et l'instauration des mécanismes de négociation de taux sur une base continue n'ont pu être réalisés.

■ Recommandation

Lignarex Inc. devrait établir un plan d'action et un calendrier rigoureux pour la mise en application des correctifs identifiés afin de permettre aux manufacturiers actionnaires de réaliser les économies projetées.

□ **Réaction de la Société**

« La Société est d'accord avec la problématique exposée et la Société se propose de continuer la mise en application des recommandations de l'étude sur la distribution physique, déposée en novembre 1986, afin de permettre aux manufacturiers de réaliser les économies projetées dans ce rapport. »

e. Développement

Afin d'assurer la planification stratégique et le support à la prise de décision opérationnelle du groupe, REXFOR s'est dotée d'une Direction du développement. Le budget annuel en est d'environ 650 000 $, dont près de la moitié est facturée aux entreprises du groupe ou capitalisée aux projets en cours.

Les priorités, les objectifs et les résultats anticipés des activités de développement doivent être suffisamment bien définis et conformes aux orientations de la Société. Chaque projet de développement doit également être bien planifié, contrôlé et suivi.

La planification opérationnelle préparée par la Direction du développement ne prévoit pas les priorités et les efforts à consacrer aux différents projets. L'approbation du président et du Conseil d'administration se limite à la présentation des prévisions budgétaires. Bien que les gestionnaires soient en mesure d'expliquer la raison d'être de chacun des projets de développement, certains projets ont été entrepris de façon ponctuelle sans lien avec un plan d'ensemble. Il n'y a pas de comparaisons des réalisations d'une période avec les prévisions de cette même période ; l'évaluation de chacun des projets par rapport aux attentes initiales est rendue difficile puisque les justifications, les ressources nécessaires et les échéances sont rarement documentées.

La Direction du développement est parvenue à offrir le support technique et professionnel requis à la plupart des projets importants dans lesquels REXFOR se trouvait engagée. Cependant, au cours des dernières années, cette Direction a réalisé peu de projets de recherche et de développement de nouveaux produits du bois, même si le plan de développement de la Société laissait présager de telles activités.

■ **Recommandation**

La planification opérationnelle préparée par la Direction du développement devrait faire l'objet d'une approbation par la direction et le Conseil d'administration de la Société. La planification de chacun des projets devrait comprendre les justifications, les ressources nécessaires pour le réaliser et les calendriers de réalisation. Les activités de développement devraient être évaluées annuellement en fonction des objectifs approuvés.

□ **Réaction de la Société**

« • Approbation par la direction et le Conseil d'administration

La planification opérationnelle de la Direction du développement est approuvée par la direction et le Conseil d'administration uniquement dans le cadre normal de la présentation annuelle ou périodique des budgets d'opération. Par ailleurs, il est souvent impossible de prévoir toutes les activités liées à des projets ad hoc soumis en cours d'année par l'actionnaire et qui demandent de la part de la direction une réaction rapide. Conséquemment la planification retenue doit demeurer souple quant à l'emploi et à l'allocation des ressources, et surtout relativement aux priorités retenues.

• **La planification des projets**

La justification, les ressources nécessaires et les calendriers de réalisation d'un projet sont généralement préparés dans le cadre des projets d'envergure et pour lesquels il est possible d'établir l'évolution normale. Par contre, dans les petits projets, dans les fonctions d'assistance aux filiales ou dans les projets d'urgence, il est difficile sinon impossible de toujours effectuer une description a priori des ressources nécessaires et des échéances de réalisation; des résultats sont néanmoins obtenus a posteriori, résultats qui constituent un guide utile pour d'autres projets.

• **L'évaluation des activités**

Ce type d'évaluation s'effectuera annuellement avant de reprendre un nouveau cycle budgétaire; toutefois, à cause de l'occurrence de projets ad hoc imprévus au début de l'année, les résultats de cette évaluation ne peuvent pas toujours concorder avec les buts fixés. Par ailleurs, un système d'imputation du temps des ressources employées pour l'exécution des divers projets, constitue une base d'évaluation qui permet de déterminer l'évolution des efforts mensuels, des coûts et en somme, représente un système de suivi. »

3. Structure organisationnelle et reddition de comptes

a. Le Conseil d'administration et ses comités

Le Conseil d'administration doit être suffisamment informé des activités de la Société afin de pouvoir exercer adéquatement son rôle, soit celui de contrôler la gestion et de conseiller la direction. L'autorité, les responsabilités et les champs d'activités du Conseil d'administration, de ses comités et des gestionnaires doivent être clairement définis et diffusés à l'ensemble de l'organisation. Nous avons relevé plusieurs secteurs importants où l'encadrement normalement attendu des hautes instances de la Société, montre des signes de faiblesse.

i. Informations soumises au Conseil d'administration et à ses comités

Les procédés en vigueur à la Société ne procurent pas toujours au Conseil d'administration et à ses comités toute l'information nécessaire à la prise de décision et à l'évaluation des activités. À titre d'exemples:

— Le Conseil d'administration n'est pas toujours informé en temps opportun et d'une façon complète, des événements importants survenus ou anticipés dans les filiales et les sociétés dans lesquelles REXFOR détient des participations. Par exemple, les procès-verbaux du Conseil d'administration de REXFOR ne démontrent pas que toute l'information pertinente lui a été fournie sur une fermeture d'usine. Il en est de même pour un investissement de 6 M$ effectué par une entreprise affiliée à REXFOR;

— Aucun mécanisme ne prévoit que la direction rende compte au Conseil d'administration de façon régulière et complète de chaque secteur d'activités; ainsi, les procès-verbaux font rarement mention que des sujets importants, tels que des projets de développement et la gestion de l'informatique, y sont discutés;

— Le Conseil d'administration n'a pas siégé entre le 12 décembre 1986 et le 2 avril 1987. Le Conseil n'a donc pu être informé des activités de la Société. De plus, le budget 1986-1987 de la Société n'a pas été approuvé avant le début de l'exercice financier, mais seulement en mai 1987.

■ **Recommandation**

La Société devrait mettre en place un système de comptes rendus adéquats permettant au Conseil d'administration d'obtenir toute l'information nécessaire à la prise de décision et à l'évaluation des activités.

□ **Réaction de la Société**

« Cette recommandation est fort bien reçue par la Société puisqu'elle coïncide avec ses préoccupations actuelles visant à définir et à structurer les modes de fonctionnement des activités de REXFOR, *et parallèlement un système de comptes rendus adéquat qui permette à chaque palier d'autorité d'accomplir son rôle correctement. »*

ii. Les comités du Conseil d'administration et le Comité de direction

En plus du Comité exécutif dont l'existence est prévue dans les règlements de la Société, le Conseil d'administration s'est doté de trois autres comités. Le mandat du Comité de vérification a été clairement défini en avril 1982, ce qui n'est pas le cas pour le Comité du budget et celui des ressources humaines. Les procès-verbaux des comités du Conseil d'administration retrouvés aux registres corporatifs ne sont pas toujours dûment approuvés.

La Société a également formé un Comité de direction composé principalement du président et des vice-présidents. Ce Comité n'a pas tenu de procès-verbaux de ses réunions depuis juin 1985.

L'absence de mandats et de comptes rendus formels n'assure pas que ces comités jouent les rôles pour lesquels ils ont été constitués.

■ **Recommandation**

Des mandats précis devraient exister pour chacun des comités du Conseil d'administration. Les registres corporatifs devraient comprendre tous les procès-verbaux approuvés de ces comités, y compris ceux du Comité de direction.

□ **Réaction de la Société**

« Nous sommes pleinement d'accord avec cette recommandation, laquelle est d'ailleurs en voie d'application en septembre 1987, *alors que le Conseil d'administration a entrepris de définir un mandat précis pour chacun de ses comités. Il va de soi que les procès-verbaux des réunions de ces comités devront être versés aux registres corporatifs. »*

b. Structure, politiques et directives

Afin de permettre la réalisation des objectifs à court et à long termes, le Conseil d'administration doit exiger que la direction établisse une structure organisationnelle, des politiques et des directives en relation avec les objectifs. L'organigramme approuvé et les descriptions des champs d'activités de chaque direction doivent être diffusés dans toute l'organisation. Il en est de même pour l'ensemble des politiques et directives qui sont habituellement regroupées dans un manuel de gestion.

La structure réelle de REXFOR ne correspond plus à l'organigramme approuvé par le Conseil d'administration en février 1984 et n'a pas fait l'objet d'une révision complète depuis cette date. Certains gestionnaires assument des responsabilités qui ne sont pas conformes à leurs descriptions de fonctions. Ainsi:

— La vice-présidence du domaine forestier a mis en application, en avril 1986, une nouvelle structure modifiant les responsabilités d'une partie de son personnel d'encadrement, sans que ces modifications soient entérinées par le Conseil d'administration et reflétées dans l'organigramme approuvé de la Société;

— La Direction des systèmes et information de gestion, rattachée à la vice-présidence administration et finances, relève en réalité de la vice-présidence du développement;

— Plusieurs postes prévus à l'organigramme sont vacants et une partie des responsabilités rattachées à ces postes sont assumées à différents degrés par d'autres personnes;

— Il n'y a pas véritablement eu de travail de vérification interne à partir d'une méthodologie reconnue, même si le poste de vérificateur interne prévu à l'organigramme a été occupé de décembre 1985 à mai 1987;

— L'organigramme n'a pas été modifié à la suite de la formation de la Direction de l'approvisionnement en biens et services et de la dissolution du Service des communications.

REXFOR dispose de deux services comptables relevant de deux vice-présidences différentes pour la tenue des registres comptables, la préparation des états financiers, la préparation et l'analyse des budgets de même que l'analyse financière pour leur secteur respectif. Ce partage de responsabilités entre deux vice-présidences n'assure pas l'uniformité de l'information financière et budgétaire. De plus, le fait qu'un des services comptables relève d'un vice-président responsable d'opérations n'est pas de nature à assurer un contrôle interne qui puisse favoriser la fiabilité de l'information.

Les politiques et directives administratives en vigueur à la Société ne sont pas toutes approuvées par le Conseil d'administration. À la fin de juin 1987, les politiques relatives aux véhicules automobiles et aux immobilisations étaient pratiquement les seules à avoir reçu l'approbation du Conseil.

L'insuffisance de politiques et de directives administratives approuvées par le Conseil d'administration s'est manifestée dans plusieurs secteurs de la Société. Certains exemples suivent:

— Pour 1986-1987, nous avons relevé deux contrats d'expertise professionnelle dont les coûts se sont élevés respectivement à 94 000 $ et 75 000 $ et qui ont été accordés sans appel d'offres. Dans un cas, nous n'avons pas vu de mandat écrit à l'appui du travail à exécuter; il devenait ainsi difficile d'évaluer si la nature et l'étendue des travaux effectués correspondaient au mandat confié. Dans l'autre cas, un mandat écrit a été accordé pour des travaux portant, entre autres, sur les achats de biens et services, les contrats, les services comptables et les systèmes informatiques. Le rapport déposé au Conseil d'administration en avril 1987 n'avait pas fait l'objet, à la fin de juin 1987, d'un examen approfondi par les gestionnaires de REXFOR de façon à permettre de donner suite aux recommandations;

— Les frais de représentation et de déplacement des membres du Conseil d'administration n'ont pas toujours été appuyés de pièces justificatives appropriées;

— La loi sur la Société prévoit que les officiers et les employés ne peuvent avoir un intérêt direct ou indirect mettant en conflit leurs intérêts personnels et ceux de la Société. Or, la Société ne s'est pas prémunie contre cette possibilité. Il ne se fait pas, de la part des administrateurs, officiers et employés, de déclarations formelles à l'égard des conflits d'intérêts directs ou indirects qui peuvent exister;

— L'évaluation annuelle du rendement des employés n'est pas effectuée à l'aide d'une fiche individuelle comprenant des facteurs mesurables et contrôlables. L'évaluation repose sur le jugement du supérieur sans qu'on lui fournisse un outil valable pour appuyer la révision salariale. Les résultats de cette évaluation ne sont d'ailleurs pas transmis de façon formelle aux employés. De plus, lors de la révision salariale annuelle, des primes forfaitaires au rendement sont accordées à certains employés. L'examen des primes accordées au cours des dernières années démontre que les gestionnaires ne disposent pas de critères uniformes pour appuyer leurs décisions;

— L'examen de l'aspect juridique des contrats et des lettres d'engagement de la Société est sous la responsabilité du service « Secrétariat et services juridiques »; les mécanismes en place n'assurent pas que ce service effectue cet examen;

—Il n'existe pas de mécanisme particulier à REXFOR pour assurer le respect de l'application de certaines dispositions de sa loi constitutive. À titre d'exemple, pour les années financières 1983-1984 à 1986-1987, les budgets annuels d'investissement et de fonctionnement n'ont pas été transmis pour approbation au Conseil du trésor conformément à la loi.

■ Recommandations

Des mécanismes devraient être instaurés de façon à favoriser la mise à jour de l'organigramme, des descriptions des champs d'activités des directions et des fonctions des employés, et la diffusion de l'organigramme approuvé par le Conseil d'administration.

Des mécanismes devraient assurer l'élaboration et la diffusion de politiques et de directives administratives appropriées dans les secteurs importants de la Société ainsi que leur approbation par le Conseil d'administration.

□ Réaction de la Société

« Nous recevons très positivement les observations et recommandations formulées par le vérificateur général quant à la nécessité pour la Société d'une structure organisationnelle clairement établie et fonctionnelle. Il en va de même en ce qui concerne l'obligation pour la Société d'énoncer et de diffuser dans toute l'organisation ses politiques et directives administratives.

Ce rapport du vérificateur général porte sur les exercices financiers antérieurs à celui présentement en cours. Les constats sur une situation observée à la fin de l'exercice 1986-1987 et les exemples cités d'anomalies relevées de 1983 à 1987 sont de nature à guider la direction et le Conseil d'administration de la Société dans leurs démarches entreprises en juin 1987 pour définir et mettre en application un système d'administration adéquat, répondant à la loi et aux règlements régissant la Société.

L'étude et la mise en place d'une structure organisationnelle et de politiques administratives révisées devront s'adapter à la fois aux recommandations du vérificateur général et aux objectifs qui nous seront indiqués, suite aux conclusions du Comité ministériel formé par le gouvernement en mars 1987 avec mandat d'examiner les structures et les activités de REXFOR et d'énoncer une politique de réorientation de la Société.

Sur certaines observations mises en exergue par le vérificateur général à l'appui de ses recommandations, nous croyons opportun d'apporter quelques précisions, notamment sur les points suivants:

— Il est vrai que la structure actuelle de REXFOR ne correspond pas au dernier organigramme approuvé par le Conseil d'administration en février 1984. Depuis ce temps, des changements importants sont survenus en plusieurs occasions, touchant la définition ou l'existence même de postes de responsabilités prévus à l'organigramme officiel, la désignation de nouveaux postes ou de postes modifiés, autant que celle des personnes responsables et de leur champ de responsabilités n'ayant pas toujours fait l'objet d'une approbation par le Conseil d'administration;

— La direction de la Société est de l'avis du vérificateur général quant à sa recommandation d'une mise à jour de l'organigramme, accompagnée des descriptions des champs d'activités, des directions et des fonctions des employés. À cet effet, tous les efforts seront déployés au cours des prochains mois pour donner suite à cette recommandation et pour parvenir, avant le terme du présent exercice financier, à déposer au Conseil d'administration un plan détaillé d'une structure de la Société, compatible avec les nouvelles orientations qui lui seront indiquées par le gouvernement;

— Le vérificateur général rapporte le cas de deux contrats d'expertise professionnelle accordés par le Conseil d'administration sans appel d'offres et, pour un de ces cas, sans mandat écrit. Nous tenons à signaler que dans ces deux cas, les décisions ont été supportées par une résolution du Conseil d'administration et que les administrateurs ont agi dans le sens du meilleur intérêt de la Société; à preuve, dans le premier cas, les résultats d'une expertise ont permis une entrée de fonds additionnelle de 2,3 millions de dollars par la Société, alors que dans le deuxième cas, l'expertise a identifié des économies annuelles réalisables de 1,3 million de dollars.

Dans le premier des cas cités, le Conseil d'administration était confronté à une situation d'urgence et se devait d'agir rapidement, tout en recherchant, comme dans le second cas et selon ses prérogatives, un mandataire répondant à un haut degré de confiance de la part des administrateurs.

Pour le futur, la Société examinera l'opportunité d'une politique en matière de contrats d'expertise professionnelle, de même que la possibilité d'instaurer un mécanisme efficace pour le choix de mandataires, tout en respectant les objectifs que doivent rechercher les administrateurs et les gestionnaires, en faisant appel à des services professionnels ou techniques externes aux effectifs réguliers de la Société.

Enfin, nous voulons souligner que le rapport déposé au Conseil d'administration en avril 1987 et ayant fait l'objet du deuxième cas cité par le vérificateur général, a servi dès le mois de juin 1987 à la mise sur pied de la Direction de l'approvisionnement en biens et services, et qu'il continue et continuera à servir de guide à la direction pour une meilleure gestion administrative des affaires de la Société, de la même manière que le rapport du vérificateur général;

— Jusqu'au moment de la remarque du vérificateur général concernant un défaut de pièces justificatives appropriées pour supporter les frais de représentation et de déplacement des membres du Conseil d'administration, les administrateurs se sont simplement référés à l'article 24 des règlements de la Société, lequel stipule que « les membres du Conseil ont droit d'être remboursés de leurs frais de déplacement et des autres dépenses réellement encourues dans l'exercice de leurs fonctions » sans mentionner l'obligation de pièces justificatives.

Conscients du souci du vérificateur général à l'égard de l'administration aussi transparente que possible des fonds publics gérés par la Société, les administrateurs entendent suivre la recommandation qui leur est apportée implicitement par cette remarque. »

c. Obligation pour la Société de rendre compte de ses activités

Le rapport annuel d'une société d'État doit rendre compte, entre autres, de l'utilisation des deniers publics. Il importe donc qu'il contienne tous les renseignements pertinents et qu'il soit déposé promptement à l'Assemblée nationale à la fin de chaque exercice financier.

Selon la loi, « la Société doit, au plus tard le 30 juin de chaque année, faire au ministre de l'Énergie et des Ressources un rapport de ses activités pour son année financière précédente. Ce rapport doit contenir tous les renseignements que le ministre prescrit ainsi que ceux que la Loi sur les compagnies oblige les administrateurs à fournir annuellement aux actionnaires. Ce rapport est déposé devant l'Assemblée nationale si elle est en session ou, si elle ne l'est pas, dans les 30 jours de l'ouverture de la session suivante ».

Nous avons examiné le contenu des rapports annuels de 1984-1985 et 1985-1986 et nous l'avons comparé avec les rapports annuels produits par d'autres sociétés d'État et des entreprises privées du secteur forestier. Les rapports annuels produits par la Société pour ces deux exercices financiers ont permis, dans l'ensemble, de rendre compte adéquatement des activités dans le cadre de la législation existante, tout en comprenant des renseignements de nature comparable à ceux que publient ces sociétés et entreprises.

Le rapport annuel de la Société pour l'exercice 1985-1986 n'a pas été produit dans les délais prescrits par la Loi sur REXFOR puisqu'il fut soumis au ministre responsable de la Société en novembre 1986. Pour 1986-1987, la Société a soumis ses états financiers au ministre responsable avant le 30 juin 1987, sans toutefois les accompagner des autres renseignements pertinents sur les activités de la Société.

■ Recommandation

Le rapport annuel de la Société devrait être transmis au ministre responsable de la Société dans les délais prescrits par la loi, et comprendre suffisamment de renseignements pour rendre compte des activités de la Société et de l'évaluation des résultats.

□ Réaction de la Société

« La Société s'efforce de se conformer à toutes les dispositions de sa loi constitutive et en particulier à l'article 25 concernant le rapport annuel. Afin de mieux préparer ledit rapport selon la loi, la Société se fera préciser annuellement les renseignements que le ministre désire voir inscrire audit rapport, en plus des renseignements exigés par la Loi sur les compagnies. »

4. Systèmes et information de gestion

La Direction des systèmes et information de gestion a pour principales responsabilités l'identification des besoins en information de gestion et, à la demande des usagers, l'élaboration, l'implantation, l'exploitation et l'entretien des systèmes qui répondent à leurs besoins. Elle exploite présentement des systèmes pour REXFOR et plusieurs de ses filiales. Les dépenses annuelles de cette Direction sont de l'ordre de 1 M$. Elle gère 600 000 $ d'équipements informatiques et 1,1 M$ de logiciels.

La Société n'a pas établi de politiques régissant l'ensemble de la fonction informatique et déterminant les responsabilités des différents intervenants en matière d'achat d'équipements, de développement, d'exploitation et d'entretien de systèmes.

Bien que dotée du personnel, des équipements et des logiciels pour répondre aux besoins des utilisateurs, REXFOR n'a pas limité la possibilité que des utilisateurs actuels prennent en main leur propre gestion informatique. Certains membres du groupe ont développé leurs propres outils informatiques, notamment en micro-informatique, sans avoir recours à la Direction des systèmes et information de gestion.

Au cours de 1982, REXFOR a élaboré un plan directeur de l'informatique s'échelonnant de 1982 à 1985. Ce plan n'a pas été approuvé par le Conseil d'administration ni par le Comité de direction de la Société. Il n'a pas fait l'objet, non plus, d'une révision et d'une mise à jour.

La direction n'a pas mis en place tous les moyens nécessaires à la réalisation de son plan directeur de façon à permettre l'optimisation des ressources qui y ont été investies. Ainsi, nous n'avons pu nous assurer que le Comité d'orientation de l'informatique, formé en 1982, a joué pleinement son rôle dans le processus d'informatisation de REXFOR, notamment à l'égard du suivi de ce processus, de l'approbation de normes et du suivi du plan directeur.

■ Recommandation

La direction de REXFOR devrait établir une politique d'ensemble permettant d'encadrer la gestion de l'informatique au sein du groupe, de façon à favoriser un développement ordonné des systèmes informatiques et à maximiser le rendement sur les ressources investies. De même, elle devrait élaborer un nouveau plan directeur et assurer son suivi et sa mise à jour.

□ Réaction de la Société

« • *Plan directeur et politique d'ensemble*

Un plan de développement de la Société, couvrant la période 1982-1987, a été préparé et déposé en 1982. Il n'a cependant jamais été approuvé ni commenté officiellement de quelque façon que ce soit par les autorités pertinentes. Plusieurs documents d'orientation, qui ont aussi été préparés et déposés durant cette période, n'ont également suscité aucun commentaire.

Le plan directeur informatique de REXFOR *préparé au début de 1982 découlait du plan de développement de la Société qui venait d'être déposé, même si ce dernier n'avait pas encore été approuvé. Nous avions à ce moment-là un retard important à rattraper au niveau informatique et il nous est apparu nécessaire de procéder dans les plus brefs délais à partir des éléments alors disponibles.*

Ce plan directeur, élaboré au tout début du processus général d'informatisation, contient les grandes lignes des orientations que la direction de REXFOR a voulu privilégier en matière de gestion informatique.

Toutefois, avant la préparation de ce document, certaines filiales et autres entités administratives du Groupe avaient déjà initié leur propre processus d'informatisation, notamment en micro-informatique, sans avoir recours à la Direction des systèmes d'information de gestion puisque celle-ci n'existait pas encore à ce moment-là.

En 1985 un nouveau plan directeur aurait effectivement dû être préparé mais, tel que mentionné précédemment, le plan de développement de la Société n'ayant toujours été ni confirmé ni infirmé, nous n'avons pas jugé opportun d'engager des efforts dans un exercice qui aurait pu devoir être repris en majeure partie quelques mois plus tard.

Au fur et à mesure que les années 1985, 1986 puis 1987 s'écoulèrent, l'incertitude relative à la mission de la Société fut telle qu'il devint de moins en moins justifié de nous engager dans un processus de préparation d'un nouveau plan directeur informatique.

Nous sommes donc d'avis que tant que la mission de la Société n'aura pas été précisée et que probablement un nouveau plan de développement n'aura pas été préparé, aucun effort ne devrait être engagé dans la préparation d'un tel plan directeur. Par ailleurs, aussitôt que ces prérequis auront été satisfaits, nous croyons qu'il faudra sans délai donner suite à la présente recommandation.

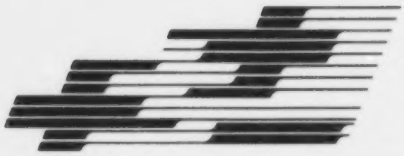
- **Comité d'orientation**

En ce qui a trait au Comité d'orientation par ailleurs, nous aimerions préciser que même s'il n'a pas été constitué « officiellement » et que des comptes rendus ou procès-verbaux n'ont pas toujours été préparés suite aux réunions qu'il a tenues, il a effectivement été opérationnel de avril 1982 à avril 1985.

Sa composition a varié dans le temps mais elle a toujours inclus des membres du Comité de direction de REXFOR, des ressources seniors des principaux usagers de même que des ressources seniors du secteur informatique.

Son rôle a été d'assurer un suivi du plan directeur d'avril 1982 en approuvant au besoin les modifications qui devaient y être apportées, en plus d'approuver les nouvelles orientations à prendre ou priorités à privilégier, à mesure que l'on avançait dans la réalisation du plan et que de nouveaux projets, non prévus au plan de 1982, lui étaient soumis.

Nous sommes d'avis que la coordination et la supervision de la préparation du nouveau plan directeur de même que son suivi, devraient être confiés au Comité d'orientation. Il devrait aussi approuver et s'assurer de l'application de la nouvelle politique d'ensemble qui découlera du plan directeur. Nous sommes finalement d'accord avec le fait qu'il serait opportun que des procès-verbaux soient toujours préparés suite aux réunions du Comité. »



Troisième partie

Rapport d'activités du vérificateur général

Les renseignements généraux sur l'organisation du vérificateur général

Au cours de l'année 1986-1987, le vérificateur général a intensifié ses efforts dans la mise en oeuvre des responsabilités additionnelles qui lui ont été confiées par la Loi sur le vérificateur général, sanctionnée en juin 1985, tout en continuant d'assumer les devoirs et responsabilités dont il avait déjà la charge. Il a entrepris, au cours de l'année, plusieurs missions de vérification intégrée et une vérification d'envergure gouvernementale. En vue de satisfaire à l'exercice du droit de regard, il a commencé à prendre connaissance des rapports des vérificateurs dont la vérification des organismes et entreprises du gouvernement leur est confiée conformément à la loi.

Afin d'être en mesure d'atteindre ses objectifs organisationnels, le vérificateur général s'est doté, au cours de la dernière année, d'un processus intégré de planification relativement à ses activités de vérification, de soutien professionnel et de soutien administratif. Ce processus a été implanté partiellement en septembre 1987 et devrait devenir pleinement opérationnel au cours de la prochaine année.

Enfin, le Bureau de l'Assemblée nationale a approuvé le 21 octobre 1986, ainsi que le prévoit la Loi sur le vérificateur général, deux règlements qui établissent les normes et conditions suivant lesquelles le vérificateur général peut conclure des contrats pour les services professionnels requis dans l'exercice de ses fonctions ainsi que des ententes avec des organisations publiques ou privées concernant la permutation ou l'affectation de personnel. L'approbation de ces règlements a donné lieu à l'élaboration des mécanismes nécessaires à leur application.

1. Les devoirs et les responsabilités du vérificateur général

Le vérificateur général relève de l'Assemblée nationale et il est régi par la Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01), reproduite à l'Annexe I de ce Rapport.

Il est le vérificateur des fonds et autres biens publics visés par cette loi (articles 2, 22).

Ses devoirs et responsabilités peuvent se résumer ainsi:

— Le vérificateur général vérifie les livres et comptes du Fonds consolidé du revenu, des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement (articles 23, 25, 26, 27, 28). Ses travaux comportent la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et procédés mis en oeuvre pour contrôler et protéger les biens. Dans tous les cas, sauf dans celui des entreprises du gouvernement, le vérificateur général peut procéder à la vérification d'optimisation des ressources. Il peut, dans le cas des entreprises du gouvernement et après entente avec le Conseil d'administration, vérifier les systèmes et procédés propres à assurer un souci convenable d'économie, d'efficience et d'efficacité;

— Le vérificateur général n'est pas tenu d'effectuer la vérification des livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément à la loi constitutive ou à la loi qui régit l'organisme ou l'entreprise (article 24). Dans ces cas, le vérificateur général exerce cependant un droit de regard (articles 32, 33) et peut exiger ou effectuer lui-même des travaux de vérification supplémentaires (article 34);

— Le vérificateur général peut vérifier l'utilisation des subventions versées par les organismes publics et les organismes du gouvernement (article 30);

— Le vérificateur général effectue les vérifications particulières ou les enquêtes qui lui sont demandées par le gouvernement ou le Conseil du trésor, sur toute matière qui est de sa compétence, sans toutefois leur accorder préséance sur ses obligations principales (article 36);

— Le vérificateur général émet un rapport sur les états financiers des entités qu'il vérifie (articles 38, 39, 40);

— Le vérificateur général prépare un Rapport annuel dans lequel il signale tout sujet ou cas qui découle de ses travaux de vérification ou de l'exercice de son droit de regard, et qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale (articles 41, 42, 43.1°);

— Le vérificateur général peut également commenter dans son Rapport annuel la forme et le contenu des documents d'information financière mis à la disposition de l'Assemblée nationale (article 43.2°).

La responsabilité du vérificateur général est donc de faire rapport notamment sur les résultats de ses vérifications et non d'exécuter lui-même les travaux de comptabilité, d'analyse et de rédaction de rapports du gouvernement, de ses organismes ou entreprises. Il ne doit pas se substituer aux gestionnaires pour effectuer des travaux de contrôle ou d'évaluation qui doivent normalement être exécutés par ceux-ci. Lorsqu'il communique ses constatations de vérification aux gestionnaires concernés, le vérificateur général peut cependant faire des recommandations sur les correctifs à apporter (article 35).

Son programme de travail n'est pas spécifiquement conçu en vue de la découverte de la fraude, et l'on ne peut s'attendre à ce qu'il décèle les détournements de fonds ou autres irrégularités mineures ou isolées. Cependant, ce programme est dressé de façon à découvrir normalement l'existence de systèmes frauduleux ou erronés, s'il en est.

Les objectifs généraux du vérificateur général qui sous-tendent ses devoirs et responsabilités sont reproduits à l'Annexe II.

2. La structure organisationnelle

La structure organisationnelle du vérificateur général a été modifiée afin de mieux répondre aux besoins découlant du nouveau mandat qui lui a été confié par le Parlement. La Direction régionale de Montréal est devenue une Direction générale et un vérificateur général adjoint y a été nommé. Les activités de la Direction générale des comptes publics et des entreprises d'État ont été réparties dans les autres directions générales. Le nombre de vérificateurs généraux adjoints demeure inchangé.

Tel qu'illustré à l'organigramme apparaissant à la page 271, le vérificateur général est assisté dans l'exercice de ses fonctions par les vérificateurs généraux adjoints responsables chacun d'une des trois directions générales, soit:

— La Direction générale des études d'envergure gouvernementale et des services professionnels;

— La Direction générale des opérations de vérification;

— La Direction générale de Montréal.

La Direction générale des études d'envergure gouvernementale et des services professionnels est responsable de l'application du processus intégré de planification, de la vérification des comptes publics et des vérifications d'envergure gouvernementale. Le développement et l'expérimentation de nouvelles applications de vérification, l'élaboration de normes, politiques et procédés de vérification, le contrôle de la qualité et la formation du personnel sont également de son ressort. Elle assure de plus le soutien professionnel aux directions opérationnelles et le soutien informatique à l'ensemble de l'organisation. Cette Direction générale comprend:

— Une Direction principale des comptes publics et des études d'envergure gouvernementale qui se divise en trois directions, soit:

- Une Direction de vérification des comptes publics;
- Deux directions des études d'envergure gouvernementale.

— Une Direction principale des services professionnels qui se divise en deux directions, soit:

- Une Direction des normes et de l'inspection professionnelle;
- Une Direction de l'informatique.

La Direction générale des opérations de vérification et la Direction générale de Montréal assument l'exécution des différentes activités prévues au plan des opérations, sauf la vérification des comptes publics et les vérifications d'envergure gouvernementale. Ces activités comprennent les vérifications financière, de conformité et d'optimisation des ressources auprès des ministères, organismes et entreprises du gouvernement, de même que la vérification de l'utilisation des subventions. Elles comprennent aussi les vérifications particulières exécutées à la demande du gouvernement ou du Conseil du trésor et l'exercice du droit de regard auprès des organismes et entreprises vérifiés par des cabinets de vérificateurs de la pratique privée et pour lesquels le vérificateur général n'est pas tenu d'effectuer la vérification.

La Direction générale des opérations de vérification comprend:

— Deux directions principales de vérification qui se divisent en:

- Dix directions de vérification.

La Direction générale de Montréal comprend:

- Trois directions de vérification.

Pour assurer les services de soutien à l'ensemble de son organisation, le vérificateur général dispose également:

- D'une Direction de l'administration, responsable des services financiers, des services auxiliaires et des activités reliées à la gestion du personnel;
- D'une Direction du Cabinet et des communications.

3. La planification des activités de vérification

Les travaux de vérification effectués au cours de l'exercice 1986-1987 ont marqué la réalisation de la dernière étape du plan quinquennal en vigueur. Durant ce même exercice, le vérificateur général a déterminé les fondements d'un nouveau processus intégré de planification, lequel s'inscrit dans le cadre des réformes entreprises suite à la sanction de la Loi sur le vérificateur général.

Ce nouveau processus tient compte des objectifs organisationnels qui traduisent la mission du vérificateur général et reflètent la nature des mandats de vérification et les types de travaux qu'ils requièrent.

Le processus prévoit l'inclusion, d'une manière systématique dans la planification, des activités du vérificateur général nécessitant des travaux annuels de vérification. Ces travaux sont l'attestation des données financières ainsi que l'exercice du droit de regard. Quant aux activités afférentes aux autres responsabilités de vérification confiées au vérificateur général, elles sont regroupées dans un plan pluriannuel de vérification. Ce plan contient une liste d'interventions de vérification susceptibles d'être réalisées à plus ou moins longue échéance. Y sont puisés, selon les objectifs et les priorités annuels du vérificateur général, les travaux de vérification à exécuter en sus des travaux annuels courants d'attestation financière et de droit de regard.

4. La pratique professionnelle

La pratique professionnelle désigne l'ensemble des gestes professionnels posés par les employés du vérificateur général dans l'exercice de leurs fonctions. La qualité de la pratique professionnelle est assurée par la formation des employés, leur jugement et par le soin qu'ils apportent à leur travail. Elle est également assurée par la rigueur avec laquelle sont appliquées les règles et normes encadrant les activités professionnelles ainsi que par la pertinence des instruments de travail disponibles.

La Direction des normes et de l'inspection professionnelle et la Direction de l'informatique ont pour tâche de favoriser le développement et le maintien de la qualité de la pratique professionnelle dans les champs d'activités du vérificateur général. Pour atteindre cet objectif, elles concentrent leurs efforts sur la recherche, la conception de normes et règles de pratique, la formation du personnel professionnel et la prestation de services conseils et de support technique aux directions de vérification.

Ces directions ont aussi pour objectif de fournir au vérificateur général une assurance indépendante sur la qualité des travaux de vérification effectués et sur la qualité de la présentation des états financiers sur lesquels il émet un rapport. Cet objectif est atteint par une révision ponctuelle des dossiers de vérification et la révision systématique de la présentation des états financiers. Le travail effectué à cet égard porte sur le respect des normes et pratiques en vigueur.

a. La vérification intégrée

Depuis septembre 1985, le vérificateur général introduit progressivement la pratique de la vérification intégrée dans ses activités.

Ce programme comprend, pour le personnel du vérificateur général qui commence à exécuter cette forme de vérification, la formation théorique diffusée par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée et la participation active lors de l'exécution de tels mandats de vérification.

Ce programme prévoit la participation de ressources professionnelles externes spécialisées en méthodologie de vérification intégrée. Ces ressources sont associées aux équipes de vérification afin de leur fournir le support technique nécessaire à la réalisation des mandats de vérification. Elles contribuent également à la formation du personnel et au développement d'une méthodologie adaptée aux besoins du vérificateur général.

Le programme d'implantation de la vérification intégrée, d'une durée de trois ans à l'origine, a été prolongé d'un an afin de tenir compte des ressources limitées susceptibles d'être affectées annuellement à ce genre de mandat et de permettre un meilleur apprentissage des connaissances acquises. Il devrait donc se compléter avec l'année 1988-1989.

Depuis la sanction de la Loi sur le vérificateur général, 13 vérifications intégrées ou d'envergure gouvernementale ont été réalisées. Au cours de l'année 1987-1988, le vérificateur général mettra en oeuvre d'autres projets de vérification intégrée et d'envergure gouvernementale. De même, il poursuivra l'exécution du mandat de vérification intégrée qui lui a été demandé par le gouvernement auprès de la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

b. La vérification informatique

La présence de l'informatique au sein du gouvernement, de ses organismes et entreprises a amené le vérificateur général à développer progressivement une méthodologie de vérification des systèmes informatisés et à promouvoir l'usage des micro-ordinateurs et de progiciels destinés à faciliter les travaux de vérification.

La méthodologie de vérification informatique développée est utilisée dans la plupart des travaux de vérification. Le recours à cette méthodologie se traduit par une information adéquate sur la qualité des contrôles présents dans les systèmes informatisés. Se voulant évolutive, afin d'être adaptée à la réalité, la méthodologie fait l'objet d'une mise à jour régulière.

Le vérificateur général favorise l'évolution de la vérification informatique en concentrant, depuis quelques années, des efforts importants sur la recherche et le développement en ce domaine. Il contribue de plus à la promotion de la vérification informatique en diffusant sa méthodologie par le biais de conférences, cours de formation et échanges avec les milieux intéressés.

Les efforts de la prochaine année porteront principalement sur l'implantation de nouveaux outils de bureautique et de logiciels de vérification permettant d'accroître l'efficience des vérificateurs et l'efficacité des vérifications. Les nouvelles ressources offertes par le micro-ordinateur seront ainsi davantage mises au service de la vérification.

c. L'échantillonnage en vérification

Aux fins de l'attestation financière, le vérificateur général préconise l'utilisation de l'échantillonnage statistique. Cette approche est fondée sur la statistique et les lois de la probabilité pour déterminer la taille de l'échantillon et les éléments devant en faire partie pour évaluer la population concernée et en tirer des conclusions. Elle permet d'optimiser le travail des vérificateurs tout en leur fournissant des données objectives quant aux erreurs probables contenues dans les états financiers sous examen. Cette méthode fait le plus souvent appel à l'ordinateur pour le prélèvement des échantillons et la projection des erreurs.

La Direction des normes et de l'inspection professionnelle a procédé au cours de l'année à une mise à jour importante de sa méthode d'échantillonnage statistique. Cette mise à jour donnera lieu à une révision du matériel de formation afférent de même qu'à la diffusion d'un cours d'appoint. Cette Direction se propose également de formaliser le service de support technique aux directions de vérification.

d. L'approche centrale de vérification des états financiers du gouvernement

L'année financière 1986-1987 coïncide avec l'implantation de la nouvelle approche de vérification des états financiers du gouvernement du Québec. Cette approche a comme objectifs de déterminer la qualité et la quantité de travail de vérification à effectuer pour attester les états financiers du gouvernement et d'assurer une utilisation optimale des ressources consacrées à cette vérification. Les résultats obtenus permettent d'affirmer que les objectifs visés ont été atteints.

Cette approche considère globalement les données financières du gouvernement. Elle précise que la vérification couvre les revenus et les dépenses par catégorie et par nature et les postes du bilan selon leurs principales composantes. Elle permet d'établir un cadre normatif uniforme pour la planification, l'exécution et l'évaluation des résultats de la vérification.

Les efforts de la prochaine année viseront la consolidation de cette approche centrale et la rédaction d'une section du Manuel de vérification.

e. Le droit de regard

Le vérificateur général exerce, pour l'Assemblée nationale, un droit de regard sur la vérification des organismes et des entreprises du gouvernement dont la vérification est prise en charge par des cabinets de la pratique privée. Ce droit de regard a pour objet de fournir, au besoin, aux parlementaires un complément d'information leur permettant d'exercer un contrôle accru sur les fonds et autres biens détenus ou administrés par ces organismes et ces entreprises. L'exercice du droit de regard assure le respect des exigences d'imputabilité puisqu'il soumet l'ensemble des organismes et des entreprises du gouvernement aux mêmes exigences en matière de reddition de comptes, peu importe par qui leur vérification est effectuée.

Au cours de l'année 1986-1987, le vérificateur général a élaboré une politique sur l'exercice du droit de regard afin d'en préciser la nature et la portée. Les cabinets de vérificateurs concernés ont été informés de la teneur de cette politique.

La Loi sur le vérificateur général ayant été sanctionnée en juin 1985, l'année 1986-1987 correspond donc à la première année durant laquelle le droit de regard a pu être exercé. Le nombre et la répartition des organismes et des entreprises qui y sont actuellement assujettis ont été établis comme suit:

— Organismes du gouvernement	8
— Entreprises du gouvernement:	
• Sociétés mères	10
• Filiales directes	37
• Filiales indirectes	9
Total	**64**

f. Le contrôle de la qualité

La Direction des normes et de l'inspection professionnelle est chargée d'exercer un contrôle de la qualité sur les travaux de vérification. Ce contrôle vise à procurer au vérificateur général l'assurance que les missions de vérification (attestation financière, conformité et optimisation des ressources) ont été exécutées avec qualité et soin. Il a pour but d'indiquer au vérificateur général si les normes de vérification généralement reconnues, les politiques et les pratiques établies pour les différentes catégories de vérification ont été respectées.

Pour effectuer ce contrôle, la Direction des normes et de l'inspection professionnelle procède à la révision de la présentation des états financiers des entités vérifiées et du projet d'opinion du vérificateur sur ces états. En outre, elle révise annuellement les dossiers de vérification de plusieurs entités vérifiées par le vérificateur général.

g. La formation et le perfectionnement

La Direction des normes et de l'inspection professionnelle et la Direction de l'informatique, de par leur implication dans le processus de formation et de perfectionnement, assurent le maintien et l'accroissement des connaissances et de la compétence du personnel de vérification.

Ces directions préparent la programmation annuelle des activités de formation de façon à satisfaire les besoins organisationnels. Elles développent et mettent à jour des programmes de formation dont elles assurent la réalisation. Enfin, elles évaluent la qualité de la diffusion de ces activités de formation et la mesure de l'atteinte des objectifs.

Au cours de la dernière année, la Direction des normes et de l'inspection professionnelle a poursuivi la révision de son matériel didactique en vue de l'agencer selon une approche modulaire. Plusieurs modules sont déjà complétés et mis à la disposition du personnel de vérification. La Direction de l'informatique, pour sa part, a entrepris un travail dans le même sens.

5. Les conférences, les congrès et la participation aux travaux d'organismes professionnels

a. La Conférence des vérificateurs législatifs

Le vérificateur général a été l'hôte, en juillet 1987, de la quinzième Conférence annuelle des vérificateurs législatifs. Cette Conférence a regroupé à Québec les vérificateurs de juridictions fédérale, provinciale et territoriale du Canada. Ils ont discuté de l'évolution de leur pratique professionnelle et ont mis en commun leur expérience de travail ainsi que les solutions proposées aux problèmes rencontrés dans l'exercice de leur mandat.

Cette Conférence a traité plus particulièrement du rapport du vérificateur sur les états financiers des gouvernements ainsi que du rôle du vérificateur dans le dépistage et la prévention de la fraude.

Les vérificateurs législatifs ont participé à une séance conjointe avec les membres du Conseil canadien des Comptes publics. Les délégués ont discuté, entre autres, de l'écart entre le rôle effectif des vérificateurs législatifs et les attentes des commissions parlementaires des Comptes publics.

Le vérificateur général a également accueilli en mai 1987 à Québec les représentants des vérificateurs législatifs des provinces et du gouvernement fédéral, à l'occasion de la réunion annuelle du Comité de la pratique professionnelle en vérification législative. Les principaux sujets à l'ordre du jour étaient les suivants: la formation professionnelle, la vérification de la conformité et son effet sur l'opinion du vérificateur sur les états financiers et la prise de position de l'Institut Canadien des Comptables Agréés sur les normes générales de présentation des états financiers des gouvernements.

b. La Fondation canadienne pour la vérification intégrée

La Fondation canadienne pour la vérification intégrée est un organisme professionnel et autonome, voué à la recherche en vérification intégrée. Elle contribue au développement d'une méthodologie d'application de ce type de vérification et de programmes de perfectionnement qui lui sont reliés.

La Fondation a publié, au cours de l'année, un guide sur « L'examen spécial, la vérification interne et l'utilisation des données d'un autre vérificateur » qui traite de la vérification du contrôle et de la protection des actifs et de l'optimisation des ressources dans les sociétés d'État fédérales.

La Fondation a aussi publié, en septembre 1987, deux brochures dont l'une traite de « La responsabilité et l'information assurant un bon rapport coût-efficacité » dans les hôpitaux canadiens et l'autre de « La communication et la vérification de l'information sur l'efficacité dans le secteur public ». La Fondation poursuit actuellement une étude sur les dépenses de transfert.

Le vérificateur général continue d'apporter son appui financier à la Fondation. En plus de siéger à son Conseil d'administration, il délègue deux membres de son personnel d'encadrement à des comités de recherche et de développement de méthodologies et de guides de pratique professionnelle propres à la vérification intégrée.

La contribution du vérificateur général à la Fondation comporte des avantages qui ne rejaillissent pas uniquement sur ses propres activités. En effet, l'adhésion du vérificateur général en qualité de « membre de soutien » de la Fondation rend possible aux employés du gouvernement et de ses organismes, engagés dans des activités de gestion et de contrôle financier, de vérification interne ou d'évaluation de programmes, de devenir membres de la Fondation à des conditions avantageuses. Ils peuvent bénéficier notamment des services de formation qu'offre la Fondation ainsi que des résultats de ses travaux de recherche et de développement.

La Fondation dispense des cours de formation conçus spécifiquement pour le personnel du vérificateur général et du gouvernement du Québec.

Au moment de la rédaction de ce Rapport, le vérificateur général et des membres de son personnel, de même que d'autres membres de la fonction publique québécoise, ont confirmé leur présence au 8e Congrès annuel de la Fondation. Ce Congrès, qui se tiendra à la fin de novembre 1987 à Ottawa, aura pour thème: L'imputabilité en action.

Le Congrès annuel de la Fondation est un événement auquel les vérificateurs législatifs participent activement et avec beaucoup d'intérêt. La Fondation profite de l'occasion pour organiser, avant le Congrès, un colloque à leur intention. Le vérificateur général apporte son soutien à ce colloque qui permet à la Fondation d'obtenir directement des vérificateurs législatifs des précisions sur leurs besoins immédiats en vérification intégrée. La Fondation y puise des informations pour orienter ses travaux de recherche et ses publications dont les vérificateurs législatifs sont d'importants utilisateurs.

c. La collaboration avec l'Ordre des comptables agréés du Québec

Le vérificateur général est membre d'un Comité de l'Ordre des comptables agréés du Québec, formé pour diffuser et développer davantage la vérification intégrée auprès des membres de la profession et du public en général.

De plus, un membre de son personnel d'encadrement fait partie, à compter de l'année 1987-1988, du Comité de l'Ordre sur la législation.

d. L'appui aux travaux de l'Institut Canadien des Comptables Agréés

Le vérificateur général appuie les travaux de l'Institut Canadien des Comptables Agréés en participant aux recherches du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public.

Son apport aux travaux de ce Comité est de deux ordres. D'une part, le vérificateur général et un membre de son personnel d'encadrement commentent, à titre de correspondants, les projets de prise de position sur la comptabilité et la vérification. D'autre part, un de ses adjoints fait partie de ce même Comité.

Cette implication permet au vérificateur général de partager les résultats de ses recherches et de se tenir informé sur les développements et les changements anticipés dans la pratique professionnelle propre au secteur public.

6. Le développement de la bureautique

Le vérificateur général a poursuivi son programme d'implantation de la bureautique et a concentré ses efforts sur la réalisation de deux projets-pilotes. L'un de ces projets a porté sur l'utilisation d'un logiciel de traitement de textes par le personnel d'encadrement et les professionnels affectés aux travaux de vérification, et l'autre, sur l'utilisation d'un logiciel de préparation des feuilles de travail des dossiers de vérification. Les résultats de ces projets-pilotes ont été concluants.

L'usage des deux logiciels éprouvés à l'aide de ces projets-pilotes sera généralisé au cours de la prochaine année. De plus, le vérificateur général entreprendra deux autres projets-pilotes qui porteront sur les domaines d'extraction et d'analyse de données sur micro-ordinateur et d'interrogation de bases de données externes à des fins de vérification.

Des cours de formation sur l'utilisation des micro-ordinateurs et des logiciels de traitement de textes, de tableurs électroniques et de préparation de feuilles de travail ont été diffusés au personnel de l'organisation, conformément au plan de développement des ressources humaines du vérificateur général.

Enfin, un projet de mise en place d'un réseau local de communication entre les différents appareils bureautiques a été élaboré. Ce réseau sera installé dans le cadre du réaménagement des locaux du vérificateur général.

7. Les ressources humaines

a. La gestion des ressources humaines

Les fonctionnaires du vérificateur général sont nommés et rémunérés conformément à la Loi sur la fonction publique. Le vérificateur général exerce à leur égard les pouvoirs que cette loi confère à un dirigeant d'organisme. Il établit, conformément à la Loi sur le vérificateur général, ses politiques de gestion des ressources humaines en matière de planification, d'organisation et de développement. De plus, il établit sous réserve des crédits accordés par le Parlement, les effectifs maxima dont il a besoin pour l'exercice de ses fonctions et détermine leur répartition ainsi que le niveau de leur emploi.

Le vérificateur général se conforme le plus possible aux politiques et orientations gouvernementales en matière de gestion des ressources humaines.

b. L'effectif

Au 1er avril 1986, l'effectif du vérificateur général était de 227 postes. Des crédits pour huit nouveaux postes lui ont été autorisés à compter du 1er avril 1987, afin de lui permettre d'assumer graduellement le mandat élargi que lui a confié le Parlement. Les postes permanents se répartissent comme suit:

Cadres supérieurs	30
Professionnels	167
Agente de maîtrise	1
Techniciens	15
Personnel de bureau	22
Total	**235**

c. La dotation des emplois supérieurs

Dans le cadre d'une réorganisation de sa structure, le vérificateur général a procédé au recrutement de deux vérificateurs généraux adjoints:

— M. Guy Breton, à la Direction générale des études d'envergure gouvernementale et des services professionnels;

— M. Jean-Pierre Fortin, à la Direction générale de Montréal.

Quatre cadres supérieurs du vérificateur général ont pris leur retraite:

— M. Marcel Moffet, directeur principal de vérification;

— M. Guy Chouinard, directeur principal de vérification;

— M. Jean-Luc Frenette, directeur de vérification;

— M. George A. Thomson, directeur de vérification.

d. Le développement des ressources humaines

Dans l'élaboration de son programme de formation et de perfectionnement pour l'exercice terminé le 31 mars 1987, le vérificateur général a reconduit les orientations de développement de l'année précédente. Ainsi, les activités de formation ont porté sur la vérification intégrée, l'informatique, la vérification informatique et la bureautique.

Le programme intensif de formation en vérification intégrée a été poursuivi en collaboration avec la Fondation canadienne pour la vérification intégrée.

De plus, le personnel d'encadrement et sa relève ont complété un programme de formation en management dispensé par l'École nationale d'administration publique.

Les activités de formation pour l'ensemble du personnel ont représenté, au cours de cette année, 1 428 jours-personne, soit 238 pour le personnel d'encadrement et 1 190 pour les professionnels et le personnel de soutien, soit une moyenne d'environ cinq jours-personne de formation par employé.

e. Le programme d'aide aux employés

Le programme d'aide aux employés vise à aider ceux qui sont aux prises avec des problèmes personnels qui affectent ou sont susceptibles d'affecter leur rendement ou leur comportement au travail. Ce programme fait appel au volontariat des employés et repose sur la confidentialité de la démarche et des renseignements obtenus.

Un cadre supérieur du vérificateur général s'est porté volontaire pour assumer le rôle de conseiller auprès des employés désirant profiter du programme et continue à remplir ce rôle même s'il a récemment pris sa retraite.

f. L'évaluation du rendement des employés

Le vérificateur général est à implanter une nouvelle méthode pour évaluer le rendement au travail de ses employés professionnels et de soutien. Dorénavant, des attentes précises leur seront signifiées par écrit et leur rendement sera évalué annuellement en fonction de ces attentes. L'évaluation se fait sur la période du 1er septembre au 31 août, soit celle correspondant au cycle annuel des travaux de vérification.

Cette méthode aura pour effet de développer un mode de gestion dynamique et continu des ressources humaines en reliant leur utilisation encore davantage à l'atteinte des objectifs de l'organisation.

g. Les programmes d'égalité en emploi

Les programmes gouvernementaux d'égalité en emploi visent les groupes suivants: le personnel féminin, les personnes handicapées et les membres des communautés culturelles. Le vérificateur général adhère à ces programmes qui ont pour objectifs de favoriser l'égalité d'accès de ces personnes à des emplois de la fonction publique et de promouvoir la carrière de ceux qui y oeuvrent déjà.

Au cours de l'année 1986-1987, sur 22 professionnels engagés par le vérificateur général, 11 étaient des femmes. Actuellement, la représentation féminine se situe à 29 % de l'ensemble de l'effectif, en hausse de 3 % par rapport à l'an dernier.

Cinq employées professionnelles bénéficient d'un horaire de travail à temps réduit afin de leur permettre de mieux agencer leur travail professionnel avec leurs responsabilités familiales.

Le vérificateur général a participé au programme du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu relatif aux personnes handicapées. À cet effet, les services de deux personnes handicapées ont été retenus et l'une d'entre elles a été intégrée en permanence dans notre organisation.

Enfin, le vérificateur général emploie quatre membres de communautés culturelles et deux employés qui ont un handicap physique. Comme pour le personnel féminin, il vise à augmenter sa représentation dans ces deux groupes.

h. La révision de la classification des agents du vérificateur général

Le plan de classification des agents du vérificateur général a été révisé en cours d'année afin de rendre les attributions apparaissant à ce plan de classification conformes à la Loi sur le vérificateur général.

La vérification d'optimisation des ressources a été ajoutée aux attributions normalement dévolues aux employés du vérificateur général, reflétant mieux le mandat élargi confié à celui-ci par le Parlement.

i. La permutation de personnel avec d'autres organisations

Pour l'aider dans son mandat de vérification intégrée, le vérificateur général s'est prévalu des possibilités offertes par le programme de permutation des cadres du gouvernement du Canada. Un employé cadre du Bureau du vérificateur général du Canada a ainsi terminé son affectation de deux ans au vérificateur général du Québec où il a conduit un mandat de vérification intégrée. De même, un chargé de projet du vérificateur général du Québec a réintégré son poste après une affectation pour une période similaire au Bureau du vérificateur général du Canada, en vue d'acquérir une expérience pratique de la vérification intégrée.

Conformément au règlement sur la permutation et l'affectation de personnel, le vérificateur général a aussi conclu des ententes pour l'affectation, dans son organisation, de trois professionnels venant de cabinets de la pratique privée pour des périodes variant de 6 à 18 mois.

j. L'utilisation des ressources externes

Le vérificateur général a aussi recours, pour l'aider dans l'accomplissement de son mandat, aux services de ressources externes sur une base contractuelle. Ces ressources comprennent des experts en méthodologie et en vérification intégrée et des spécialistes dans les domaines faisant l'objet d'une vérification.

L'équipe de vérification engagée dans un mandat de vérification intégrée est de plus secondée dans son travail par un Comité consultatif. Ce Comité est principalement composé de personnes externes au gouvernement, ayant des compétences reconnues en vérification, en gestion et dans le domaine d'activités vérifié.

Le vérificateur général a fait appel, au cours de l'année, aux ressources professionnelles externes suivantes:

Beaudry, Alain Caron Bélanger	Bonneau, Jean-Paul Cadre du ministère des Transports à la retraite
Carrière, Roland Roland Carrière & Associés	Caya, Marcel Université McGill
Chagnon, Robert Le Groupe B & C Inc.	Charbonneau, Yves Martineau, Provencher & Associés Ltée
Charron, Diane Charron Dunlop Inc.	Cournoyer, Richard Richard Cournoyer et Associés Inc.

Demers, Claude Architecte	Désautels, Denis Caron Bélanger
Fortier, André Les Entreprises Cabys Ltée	Fraser, Sheila Caron Bélanger
Gauthier, Yves Poissant Richard-Thorne Ernst & Whinney	Gobeil, Jean-Paul Deloitte Haskins + Sells
Gougeon, Pierre Deloitte Haskins + Sells	Graveline, Jean-Pierre Clarkson Gordon
Hammond, Dayton R. Conseiller en marché forestier à la retraite	Joly, François Raymond Chabot Martin Paré & Associés
Léger, Jacquelin Laliberté Lanctôt	Lacasse, Louis Raymond Chabot Martin Paré & Associés
Lapierre, Laurent École des Hautes Études Commerciales	Lefrançois, Roger Université du Québec
Lemieux, Julien Price Waterhouse	Lussier, Louis-Jean Faculté de foresterie et de géodésie Université Laval
Mabardi, Jean Le Groupe conseil Coopers & Lybrand	Manseau, Philippe Département du génie civil École polytechnique de Montréal
Mantha, Pierre Price Waterhouse	Martin, Pierre Jacqueline L. Boutet Inc.
McNeil, André Blais McNeil et Associés	Montsion, Rollande Hydro-Québec
Pellan, Gaston Hôpital de l'Enfant-Jésus	Robert, Claude SNC Inc.
Rolland, Pierre Faculté de musique Université de Montréal	Roy, Jacques Ingénieur
St-Jean, André SNC Inc.	St-Pierre, Jacques Groupe Promexpo Inc.
Tessier, Robert G. Sogeroute Inc.	Thouin, Richard Thouin et Associés Ltée
Tisseur, Denis L. Roland Carrière & Associés	

8. Les ressources financières

a. Les prévisions budgétaires

Le vérificateur général soumet ses prévisions budgétaires annuelles au Bureau de l'Assemblée nationale en vertu de la Loi sur le vérificateur général. Après étude par le Bureau, ces prévisions sont portées au Livre des prévisions budgétaires présentées à l'Assemblée nationale.

b. La nomination du vérificateur des livres et comptes du vérificateur général

Le Bureau de l'Assemblée nationale a nommé le Cabinet Laberge Lafleur, comptables agréés, vérificateur des livres et comptes du vérificateur général pour l'année financière 1986-1987. Le rapport du vérificateur sera remis au président de l'Assemblée nationale qui le déposera devant l'Assemblée conformément à la Loi sur le vérificateur général.

c. L'implantation d'un service de comptabilité

Le contrôleur des finances est habilité par la Loi sur le vérificateur général à conclure une entente avec le vérificateur général concernant l'application, par délégation ou autrement, de certaines dispositions de la Loi sur l'administration financière.

Un protocole d'entente est intervenu entre le contrôleur des finances et le vérificateur général, transférant à ce dernier les responsabilités normalement dévolues à un service de la comptabilité du contrôleur des finances. Cette entente assure le respect des prérogatives et des obligations des deux parties.

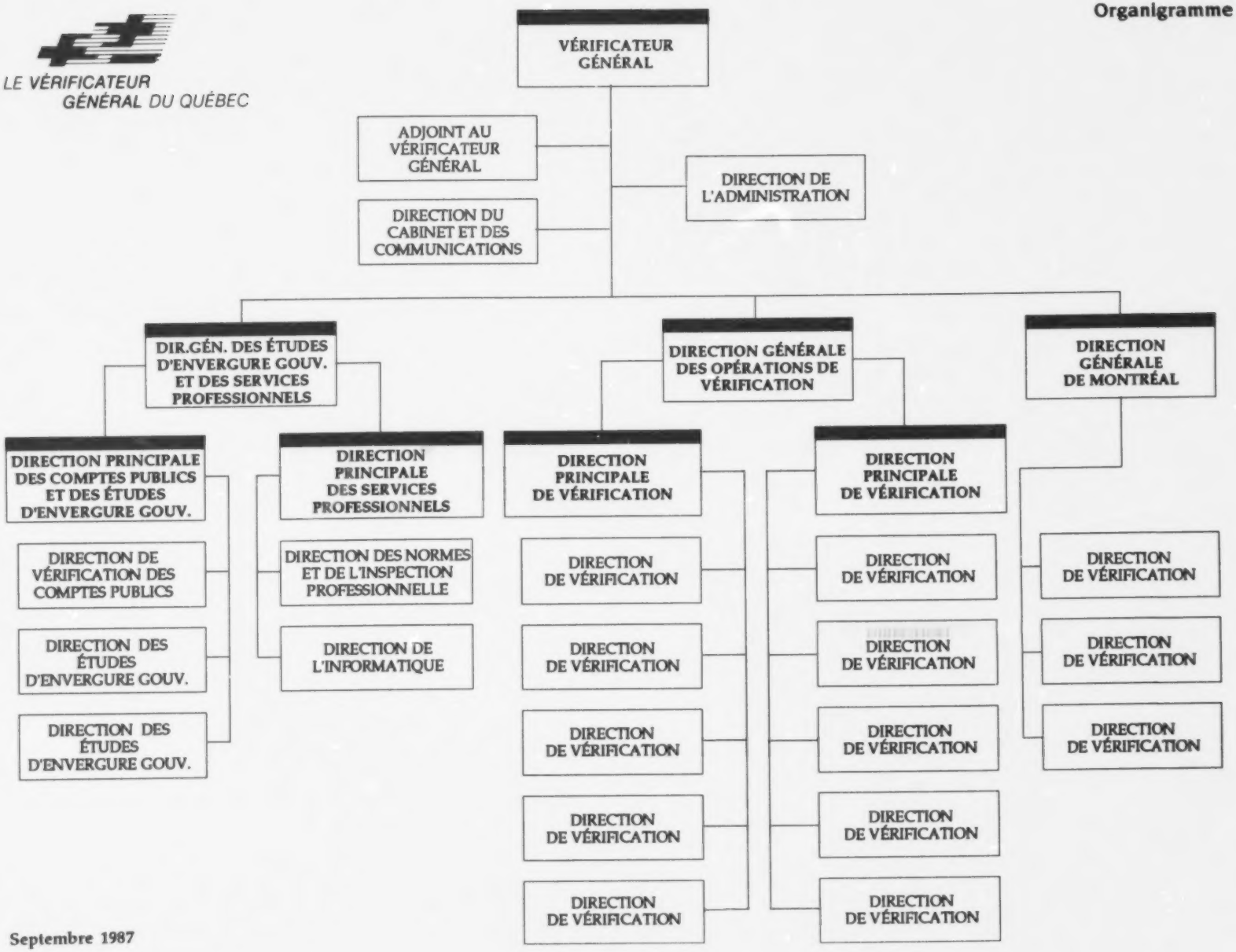
d. Les dépenses

Les dépenses effectuées pour les activités du vérificateur général au cours des années terminées les 31 mars 1987 et 1986 se répartissent comme suit:

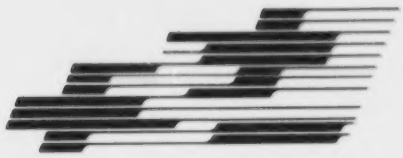
	1987	1986
	(en milliers $)	
Fonctionnement — Personnel		
Traitements	7 930	6 797
Autres rémunérations	110	73
	8 040	**6 870**
Fonctionnement — Autres dépenses		
Communications	289	283
Services	1 624	890
Entretien	12	14
Loyers	378	302
Fournitures	96	98
Équipement	22	23
Autres dépenses	10	24
	2 431	**1 634**
	10 471	**8 504**
Capital — Autres dépenses		
Équipement	461	564
Dépenses effectuées	**10 932**	**9 068**
Avances	3	2
Dépenses imputées	**10 935**	**9 070**
Crédits non utilisés	48	448
Crédits autorisés	**10 983**	**9 518**

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Organigramme



Septembre 1987



Annexes

Annexe I

Loi sur le vérificateur général
(L.R.Q., chapitre V-5.01)

Le Parlement du Québec décrète ce qui suit:

Section I

Objet et interprétation

1. La présente loi a pour objet de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics.

2. Les fonds et autres biens publics visés par la présente loi sont ceux des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement.

3. Est un organisme public, aux fins de la présente loi, le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor et un ministère.

   Est assimilé à un organisme public, aux fins de la présente loi, le lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, une personne nommée par l'Assemblée nationale en vertu de la loi et les organismes dont l'Assemblée nationale nomme les membres.

4. Est un organisme du gouvernement, aux fins de la présente loi, tout organisme, autre que ceux mentionnés à l'article 3, qui est institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor ou d'un ministre et qui satisfait à l'une des conditions suivantes:

   1° tout ou partie de ses crédits de fonctionnement apparaissent sous ce titre, dans les prévisions budgétaires déposées devant l'Assemblée nationale;

   2° la loi ordonne que son personnel soit nommé ou rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique (L.R.Q., chapitre F-3.1.1);

   3° le gouvernement ou un ministre nomme au moins la moitié de ses membres ou administrateurs et au moins la moitié de ses frais de fonctionnement sont assumés directement ou indirectement par le fonds consolidé du revenu ou les autres fonds administrés par un organisme public, ou par les deux à la fois.

5. Est une entreprise du gouvernement, aux fins de la présente loi:

   1° tout organisme, autre que ceux mentionnés aux articles 3 et 4, institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor, ou d'un ministre et dont au moins la moitié des membres ou administrateurs sont nommés par le gouvernement ou un ministre;

   2° toute société à fonds social, autre qu'un organisme du gouvernement, dont plus de 50 % des actions comportant le droit de vote font partie du domaine public ou sont détenues en propriété par un organisme public, par un organisme du gouvernement ou par une entreprise du gouvernement.

6. Malgré les articles 4 et 5, un collège d'enseignement général et professionnel au sens de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (L.R.Q., chapitre C-29) et l'Université du Québec, ses universités constituantes, ses instituts de recherche et ses écoles supérieures, au sens de la Loi sur l'Université du Québec (L.R.Q., chapitre U-1), ne sont pas des organismes du gouvernement ou des entreprises du gouvernement au sens de la présente loi.

Section II

Le vérificateur général

7. Une personne est nommée vérificateur général sur motion présentée par le Premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

8. Le vérificateur général relève de l'Assemblée nationale. Il exerce les pouvoirs que la loi lui confie.

9. La durée du mandat du vérificateur général est de dix ans. Ce mandat ne peut être renouvelé.

10. Le vérificateur général exerce ses fonctions à temps plein.

11. Le vérificateur général doit, avant de commencer à exercer ses fonctions, prêter le serment ou faire la déclaration solennelle prévus à l'annexe I devant le président de l'Assemblée nationale.

12. Le vérificateur général peut démissionner en donnant un avis écrit au président de l'Assemblée nationale. Le président en avise l'Assemblée dans les trois jours de la réception de cet avis ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

13. L'Assemblée nationale peut, après avoir pris avis de la Commission de l'Assemblée nationale, destituer le vérificateur général sur motion présentée par le Premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

14. Le vérificateur général reçoit un traitement égal à la moyenne du niveau supérieur de rémunération des sous-ministres.

Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ces derniers ont droit et des autres conditions de travail qui leur sont accordées.

15. En cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le président de l'Assemblée nationale peut, avec l'accord du Premier ministre et du Chef de l'opposition officielle, désigner l'un des vérificateurs généraux adjoints comme vérificateur général, pour assurer l'intérim.

Celui-ci reçoit, pour la durée de l'intérim, un traitement équivalant à celui du vérificateur général.

16. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le vérificateur général peut opter pour la participation à un régime de retraite dont il aura convenu des termes préalablement à sa nomination avec le représentant autorisé du gouvernement.

Le décret du gouvernement donnant suite à l'entente visée au premier alinéa doit être pris dans les 90 jours qui suivent la date de la nomination du vérificateur général et a effet à compter de la date de son entrée en fonction.

17. Le vérificateur général peut, avec l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale, nommer des vérificateurs généraux adjoints pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions. Il détermine leurs devoirs et pouvoirs.

Si la Loi sur la fonction publique n'est pas applicable à un adjoint lors de sa nomination, elle lui devient alors applicable sans autre formalité.

18. Un vérificateur général adjoint a rang de sous-ministre adjoint.

Sa rémunération est fixée par le vérificateur général et correspond à celle accordée à un sous-ministre adjoint.

Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ce dernier a droit et des autres conditions de travail qui lui sont accordées.

19. Les autres fonctionnaires du vérificateur général sont nommés et rémunérés conformément à la Loi sur la fonction publique.

20. Le vérificateur général exerce à l'égard de son personnel les pouvoirs que cette loi confère à un dirigeant d'organisme.

Section III

Vérification et rapports

Sous-section 1

Vérification

21. Aux fins de la présente sous-section, on entend par:

1° « économie »: l'acquisition, au meilleur coût et en temps opportun, des ressources financières, humaines et matérielles, en quantité et qualité appropriées;

2° « efficience »: la transformation, au meilleur rendement, des ressources en biens et services;

3° « efficacité »: l'atteinte, au meilleur degré, des objectifs ou autres effets recherchés d'un programme, d'une organisation ou d'une activité.

22. Le vérificateur général a compétence en matière de vérification ou d'enquête se rapportant:

1° aux fonds et autres biens publics;

2° aux services, aux fonds et autres biens transmis sous forme de subventions accordées par un organisme public ou par un organisme du gouvernement.

23. Le vérificateur général est le vérificateur des livres et comptes:

1° du fonds consolidé du revenu;

2° des organismes publics;

3° des organismes du gouvernement;

4° des entreprises du gouvernement.

24. Malgré l'article 23, le vérificateur général n'est pas tenu de vérifier les livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément aux dispositions de la loi constitutive ou de la loi qui régit les activités de l'organisme ou de l'entreprise.

Les articles 25 à 27 s'appliquent, selon le cas, aux travaux de ce vérificateur.

25. La vérification des livres et comptes du fonds consolidé du revenu, d'un organisme public et d'un organisme du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle d'optimisation des ressources.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'organisme public ou de l'organisme du gouvernement.

26. Cette vérification porte notamment, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, sur les aspects qui suivent et permet de constater, le cas échéant, les déficiences importantes à leur égard:

1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;

2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds du Parlement;

3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations afférentes;

4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;

5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus;

6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience;

7° la mise en oeuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à en rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

27. La vérification des livres et comptes d'une entreprise du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et des procédés mis en oeuvre pour contrôler et protéger ses biens.

28. Le vérificateur général peut, lorsqu'il le juge approprié, dans une entreprise du gouvernement dont il vérifie les livres et comptes, procéder à la vérification de la qualité et du fonctionnement des systèmes et procédés mis en oeuvre par cette entreprise pour assurer que l'acquisition et l'utilisation de ses ressources se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

Toutefois, sauf pour les cas prévus à l'article 36, le vérificateur général ne peut procéder à une telle vérification qu'après entente avec le conseil d'administration de l'entreprise ou, dans le cas où il n'y a pas de conseil d'administration, avec la direction de l'entreprise.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'entreprise.

29. La vérification des livres et comptes des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement comprend la vérification des livres et comptes de tout fonds qu'ils administrent.

30. Le vérificateur général peut procéder à la vérification, ou à tout complément de vérification, des registres, des dossiers, des documents et des comptes d'un établissement, institution, association ou entreprise relativement à l'utilisation de toute subvention qui lui est accordée par un organisme public ou un organisme du gouvernement.

31. Tout organisme, association ou entreprise qui a bénéficié d'un financement sous forme d'avance, de prêt, de garantie d'emprunt ou sous une autre forme d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, est tenu de fournir, sur demande, au vérificateur général les documents et renseignements que ce dernier juge nécessaires pour compléter sa vérification de la créance, du placement ou de l'évaluation d'une perte éventuelle reliée à l'exécution de la garantie.

32. Le vérificateur des livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, autre que le vérificateur général, doit transmettre à celui-ci, avec diligence, un exemplaire:

1° des états financiers annuels de l'organisme ou de l'entreprise;

2° de son rapport sur ces états;

3° de tout autre rapport qu'il fait au conseil d'administration, à la direction ou au dirigeant de l'organisme ou de l'entreprise, le cas échéant, sur ses constatations et recommandations.

33. Un vérificateur visé à l'article 32 doit mettre à la disposition du vérificateur général, sur demande, les documents de travail et les autres rapports et documents se rapportant à ses travaux de vérification.

Il doit également fournir au vérificateur général tout renseignement et explication additionnels requis sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

34. Le vérificateur général peut, s'il est d'avis que les renseignements, explications, documents et rapports obtenus d'un vérificateur visé à l'article 32 sont insuffisants ou que des travaux de vérification supplémentaires devraient être effectués, procéder ou faire procéder à toute vérification additionnelle ou enquête qu'il juge nécessaire dans les livres et comptes de l'organisme du gouvernement ou de l'entreprise du gouvernement.

Les honoraires et frais additionnels ainsi encourus par un vérificateur autre que le vérificateur général, le cas échéant, sont à la charge de l'organisme ou de l'entreprise.

35. Le vérificateur général peut communiquer ses constatations de vérification avec les recommandations qu'il juge appropriées aux autorités gouvernementales et aux responsables concernés sur toute matière qui, à son avis, est de leur compétence.

36. Le vérificateur général effectue une vérification particulière ou une enquête et fait rapport chaque fois que le gouvernement ou le Conseil du trésor lui en fait la demande sur toute matière qui est de la compétence du vérificateur général. Toutefois, cette vérification ou cette enquête ne peut avoir préséance sur les obligations principales du vérificateur général.

Sous-section 2

Rapports sur les états financiers

37. Le vérificateur général prépare un rapport sur les états financiers annuels du gouvernement. Ce rapport accompagne ces états financiers dans les comptes publics préparés par le ministère des Finances conformément à la section VIII de la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., chapitre A-6).

38. Dans son rapport sur les états financiers annuels du gouvernement, le vérificateur général :

1° indique si, à son avis, ces états présentent fidèlement la situation financière du gouvernement, les résultats de ses opérations et l'évolution de sa situation financière selon les règles ou conventions comptables énoncées aux états financiers et si ces règles ou conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente ;

2° formule toute restriction qu'il juge pertinente, en expose les motifs et, dans la mesure du possible, indique l'effet de la déficience sur les états financiers ;

3° fait tout autre commentaire qu'il juge approprié.

39. L'article 38 s'applique, en l'adaptant, au rapport du vérificateur général sur les états financiers annuels d'un organisme public et sur ceux d'un fonds que celui-ci administre dans le cas où ces derniers états doivent être publiés dans les comptes publics et ne sont pas cumulés dans les états financiers annuels du gouvernement.

40. L'article 38 s'applique également, en l'adaptant, au rapport de tout vérificateur sur les états financiers annuels d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement et sur ceux de tout fonds qu'ils administrent.

Sous-section 3

Rapports annuel et spécial

41. Le vérificateur général prépare, à l'intention de l'Assemblée nationale, un rapport annuel dans lequel:

1° il fait part de ses activités;

2° il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ses fonctions, tous les renseignements, rapports et explications demandés.

42. Le vérificateur général signale, dans ce rapport, tout sujet ou tout cas qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale et qui découle des travaux de vérification concernant:

1° le fonds consolidé du revenu;

2° les organismes publics;

3° les organismes du gouvernement;

4° les entreprises du gouvernement;

5° les bénéficiaires de subventions des organismes publics et des organismes du gouvernement.

Cet article s'applique également, en l'adaptant, à tout sujet ou cas qui découle d'une enquête.

43. Le vérificateur général peut également faire, dans ce rapport, les commentaires qu'il juge appropriés:

1° sur les états financiers du gouvernement et des autres organismes publics, ceux des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement, ceux des fonds qu'ils administrent, ainsi que sur les règles ou conventions comptables en vertu desquelles ces états ont été préparés;

2° sur la forme et le contenu des documents d'information financière, notamment les prévisions de dépenses et les comptes publics, déposés devant l'Assemblée nationale ou en commission, comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

44. Le vérificateur général doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport annuel au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

45. Le vérificateur général peut soumettre, en tout temps, un rapport spécial à l'Assemblée nationale sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telle qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation de son rapport annuel.

Un tel rapport est déposé devant l'Assemblée nationale selon le mode établi pour le rapport annuel.

Section IV

Pouvoirs, immunités et conditions d'exercice

Sous-section 1

Pouvoirs

46. Sous réserve de la présente loi et des autres lois qui lui sont autrement applicables, le vérificateur général effectue, au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine, les vérifications et enquêtes nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

47. Aux fins de l'exécution de ses fonctions, le vérificateur général peut détacher ses employés et experts-conseils auprès d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement, d'une entreprise du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens relèvent de son champ de compétence.

Ceux-ci doivent leur fournir les locaux et l'équipement que le vérificateur général estime nécessaires.

48. Les organismes, entreprises, associations ou personnes visés à l'article 47 et leurs administrateurs, dirigeants et employés doivent, sur demande, permettre au vérificateur général de prendre communication et de tirer copie des registres, rapports, documents ou données, quelle qu'en soit la forme, relatifs aux travaux du vérificateur général en vertu de la loi, et lui fournir tout renseignement et explication s'y rapportant.

Le présent article s'applique malgré la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels (L.R.Q., chapitre A-2.1).

Le présent article prévaut sur une disposition d'une loi générale ou spéciale postérieure qui lui serait contraire à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré le présent article.

49. Le vérificateur général, ou le représentant qu'il désigne par écrit, peut, dans l'exercice de ses fonctions, interroger toute personne sous serment et l'obliger à produire tout document; il est investi, à cette fin, des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (L.R.Q., chapitre C-37).

Sous-section 2

Immunités

50. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

51. Le vérificateur général et ses employés ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

52. Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général en vertu de la présente loi ou de toute autre loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

53. Sauf sur une question de compétence, aucun des recours extraordinaires prévus aux articles 834 à 850 du Code de procédure civile ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée ou autre mesure provisionnelle prise contre le vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils dans l'exercice de leurs fonctions.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement tout bref délivré et toute ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre du présent article.

Sous-section 3

Conditions d'exercice

54. Tout employé ou expert-conseil du vérificateur général doit observer les règles de sécurité et de discrétion applicables aux employés des organismes publics, des organismes du gouvernement, des entreprises du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens font l'objet de vérification ou d'enquête.

55. Le vérificateur général peut autoriser, par écrit, l'un de ses adjoints, ou tout autre membre de son personnel d'encadrement, à signer en son nom tout rapport du vérificateur général autre que celui sur les états financiers annuels du gouvernement et ceux qu'il présente à l'Assemblée nationale.

56. Le vérificateur général établit, sans autre formalité, ses politiques de gestion des ressources humaines en matière de planification, d'organisation et de développement.

57. Le vérificateur général établit, sous réserve des crédits accordés par le Parlement, les effectifs maxima dont il a besoin pour l'exercice de ses fonctions et détermine leur répartition ainsi que le niveau de leur emploi.

58. Le Conseil du trésor peut, à la demande du vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice de tout pouvoir qui lui est conféré par la Loi sur la fonction publique et qui n'est pas attribué au vérificateur général par la présente loi.

59. L'Office des ressources humaines peut, à la demande du vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice des pouvoirs qu'il ne peut déléguer en vertu de l'article 102 de la Loi sur la fonction publique.

60. Le vérificateur général doit remettre copie de toute entente conclue en vertu des articles 58 et 59 au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci la dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

61. Le vérificateur général peut, conformément aux normes et conditions qu'il établit par règlement, conclure:

1° des contrats pour les services professionnels requis dans l'exercice de ses fonctions;

2° des ententes avec des organisations publiques ou privées concernant la permutation ou l'affectation du personnel.

Ce règlement est soumis à l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale. Le président de l'Assemblée nationale le dépose devant l'Assemblée dans les trois jours de son approbation, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

62. Le contrôleur des finances peut conclure, avec le vérificateur général, toute entente concernant l'application, par délégation ou autrement, de certaines dispositions de la Loi sur l'administration financière.

63. Le vérificateur général soumet ses prévisions budgétaires annuelles au Bureau de l'Assemblée nationale.

64. Après étude et modification, le cas échéant, par le Bureau, les prévisions budgétaires du vérificateur général sont portées au Livre des prévisions budgétaires présentées à l'Assemblée nationale.

65. Le vérificateur général peut faire rapport à l'Assemblée nationale s'il estime que ses prévisions budgétaires, telles que modifiées, sont insuffisantes. Il remet ce rapport au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

66. Le vérificateur général peut soumettre au Bureau de l'Assemblée nationale des prévisions budgétaires supplémentaires s'il prévoit, en cours d'exercice, devoir excéder les crédits accordés par le Parlement. Les articles 64 et 65 s'appliquent, le cas échéant, en les adaptant.

67. Les articles 40, 46 et 56 de la Loi sur l'administration financière relatifs à la division des crédits, à la suspension du droit d'engager des crédits et à la suspension de paiements ne s'appliquent pas aux crédits accordés au vérificateur général.

68. Le vérificateur général exerce, à l'égard des demandes d'imputation d'engagement et des demandes de paiement, les pouvoirs que la Loi sur l'administration financière confère à un dirigeant d'organisme.

69. Sous réserve de la présente loi, la gestion des ressources du vérificateur général s'exerce dans le cadre des lois, règlements et règles qui lui sont applicables.

Toutefois, le Bureau de l'Assemblée nationale peut, par règlement, autoriser le vérificateur général à déroger à une disposition d'un règlement adopté ou approuvé par le gouvernement ou par le Conseil du trésor, ou d'une politique, d'une directive ou d'une décision du gouvernement, d'un ministère, du Conseil du trésor ou d'un organisme du gouvernement, si, de l'avis du vérificateur général, cette disposition constitue une entrave à l'exercice de ses fonctions.

Ce règlement doit préciser la disposition à laquelle il est dérogé et celle qui s'appliquera en son lieu et place.

Le président de l'Assemblée nationale dépose ce règlement devant l'Assemblée dans les trois jours de son adoption, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

Section V

Vérification des comptes du vérificateur général

70. Le Bureau de l'Assemblée nationale nomme, pour une période déterminée, un vérificateur pour vérifier notamment les livres et comptes relatifs au vérificateur général.

Ce vérificateur ne peut être un fonctionnaire ou une personne à l'emploi, par contrat ou autrement, d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement.

Il doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport au président de l'Assemblée nationale. Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

Annexe 1

(Article 11)

Serment ou déclaration solennelle

Je, (nom et prénom), jure (ou déclare solennellement) que je serai loyal et porterai allégeance à l'autorité constituée et que j'exercerai honnêtement mes fonctions conformément à la loi.

Annexe II

Objectifs généraux du vérificateur général

L'objet de la Loi sur le vérificateur général est de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics.

Le vérificateur général prépare un Rapport annuel dans lequel il fait état de questions importantes découlant de sa vérification et il informe l'Assemblée nationale sur le compte rendu de la gestion des fonds et des biens publics par l'Administration.

Ses objectifs généraux sont les suivants:

1. Effectuer les examens indépendants, dans la mesure qu'il juge appropriée, des livres et comptes du Fonds consolidé du revenu et des organismes publics, de même que des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement dont il effectue la vérification, en vue d'émettre son opinion sur la présentation fidèle de leurs états financiers et sur leur conformité à des principes ou conventions comptables appropriés, de s'assurer de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives, et d'évaluer le fonctionnement de systèmes propres à garantir un contrôle adéquat des fonds et autres biens publics.

   Ces examens doivent permettre de constater, le cas échéant, les déficiences importantes dans les systèmes de gestion et de contrôles financiers et administratifs de l'entité vérifiée au cours de la période d'examen. Ces déficiences concernent notamment:

   — Le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;

   — Le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds du Parlement;

   — Le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations afférentes;

   — La comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;

   — Le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus.

2. Effectuer les examens indépendants, dans la mesure qu'il juge appropriée, auprès des entités dont il effectue la vérification, à l'exception des entreprises du gouvernement, en vue de déterminer le souci d'optimisation des ressources.

   Ces examens doivent permettre de constater, le cas échéant, les déficiences importantes concernant:

   — L'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience;

   — La mise en oeuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à en rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

3. Effectuer les examens indépendants auprès de toute entreprise du gouvernement dont il effectue la vérification, lorsqu'il le juge approprié et après entente avec son Conseil d'administration, des systèmes et procédés mis en oeuvre par l'entreprise pour assurer que l'acquisition et l'utilisation de ses ressources se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

4. Effectuer un examen de tout rapport émis par un vérificateur à qui incombe la vérification d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement, en vue d'identifier les sujets d'intérêt pour l'Assemblée nationale, s'il en est. Le vérificateur général peut exiger ou effectuer lui-même des travaux de vérification supplémentaires auprès de l'organisme ou de l'entreprise.

5. Procéder à la vérification des livres et comptes des organisations bénéficiaires relativement à l'utilisation des subventions versées par les organismes publics et les organismes du gouvernement.

6. Communiquer ses constatations et observations de vérification aux gestionnaires des entités vérifiées et aux autorités gouvernementales concernées avec les recommandations qu'il juge appropriées. Ces recommandations indiquent l'objectif à atteindre plutôt que les moyens d'y parvenir.

7. Réviser la forme et le contenu des documents d'information financière, tels que les prévisions de dépenses et les Comptes publics qui sont déposés devant l'Assemblée nationale comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

8. Maintenir la réputation et la crédibilité de son organisation, partager ses connaissances spécialisées avec ses collègues des secteurs public et privé et contribuer à l'élaboration et l'amélioration des méthodes et des pratiques de vérification financière, de conformité et d'optimisation des ressources.

9. Gérer son organisation de manière à maximiser l'utilisation des ressources humaines, matérielles et financières mises à sa disposition, s'assurer qu'elle possède la compétence professionnelle et administrative nécessaire à ces fins et qu'elle respecte les politiques de l'administration publique qui lui sont pertinentes.

Table des matières détaillée

Introduction 9

Première partie
Remarques générales 13

I L'imputabilité envers l'Assemblée nationale 13
1. L'exercice du contrôle parlementaire auprès de l'Administration 13
2. Loi-cadre sur les organismes et entreprises du gouvernement 15
3. La réalisation du mandat du vérificateur général 16

II Les vérifications intégrées 18
1. Objectifs et nature de ces vérifications 18
2. Appui d'experts-conseils 18
3. Résultats disponibles 19

III La présentation de l'information financière du gouvernement 24
1. Réforme des conventions comptables du gouvernement 24
2. Passif du gouvernement envers les régimes de retraite 27
3. Intégralité des états financiers du gouvernement 31
4. Délai de présentation des états financiers du gouvernement 31
5. Travaux de l'Institut Canadien des Comptables Agréés 32
6. Application de l'article 43.2 de la Loi sur le vérificateur général 34
7. Information financière publiée par le gouvernement en supplément aux Comptes publics annuels 34

Deuxième partie
Résultats de notre vérification 39

I La vérification du gouvernement et de ses ministères 43
Mandat et portée de la vérification 43
Remarques et commentaires
1. Communications 44
2. Éducation 51
3. Environnement 53
4. Finances 55
5. Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu 58
6. Revenu 60
7. Santé et Services sociaux 68

II La vérification des fonds spéciaux et des fonds renouvelables administrés par le gouvernement 73
Mandat et portée de la vérification 73
1. Fonds spéciaux en vigueur le 15 octobre 1987, constitués en vertu d'une loi, d'un règlement ou d'un décret du gouvernement 73
2. Fonds renouvelables en vigueur le 15 octobre 1987, constitués à même des crédits votés par l'Assemblée nationale 74
Remarques et commentaires
Fonds renouvelable des publications gouvernementales 75

III La vérification des organismes et des entreprises du gouvernement 79

A. Mandat et portée de la vérification 79
B. Commentaires généraux 80
1. Vérification des comptes des organismes et des entreprises du gouvernement 80
2. Communication des résultats des travaux de vérification 80
3. Loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement .. 81
4. Responsabilités du vérificateur et de la direction à l'égard des états financiers 84
5. Liste des organismes et des entreprises du gouvernement établie en fonction des définitions des articles 4 à 6 de la Loi sur le vérificateur général 85

Remarques et commentaires
1. Agence québécoise de valorisation industrielle de la recherche 92
2. Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances. 93
3. Commission de la santé et de la sécurité du travail 104
4. Curateur public 110
5. Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche 112
6. Institut québécois du cinéma 113
7. L'Office du crédit agricole du Québec 114
8. Musée d'Art contemporain de Montréal 115
9. Musée du Québec 117
10. Office des ressources humaines 118
11. Régie de l'assurance automobile du Québec 120
12. Régie des assurances agricoles du Québec 123
13. Régie des rentes du Québec 124
14. Société de la Place des Arts de Montréal 126
15. Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec) 127
16. Société du Grand Théâtre de Québec 128
17. Société du parc industriel du centre du Québec 129
18. Société québécoise d'initiatives pétrolières — SOQUIP 131

IV Ministère des Affaires culturelles 135

A. Aperçu général 135
B. Portée de la vérification 137
C. Résultats sommaires de notre vérification 137
D. Résultats détaillés de notre vérification 138
1. Planification annuelle et reddition de comptes 138
2. Subventions versées aux milieux culturels 140
3. Subventions versées aux organismes et à une entreprise relevant du ministère 147
4. Archives nationales du Québec 148
5. Bibliothèque nationale du Québec 152
6. Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec 154

V Ministère des Transports 161
A. Aperçu général 161
B. Portée de la vérification 162
C. Résultats sommaires de notre vérification 163
1. Planification et programmation 163
2. Gestion de projets 163
3. Planification et contrôle à la Direction générale du génie 163
4. Conservation des chaussées 164
5. Transports terrestre et scolaire 164
6. Obligation de rendre compte 164
D. Résultats détaillés de notre vérification 165
1. Construction et conservation du réseau routier 165
2. Transport terrestre 176
3. Transport scolaire 177
4. Transport aérien gouvernemental 178
5. Obligation de rendre compte 178
6. Rapport annuel du ministère 180

VI Régie de l'assurance-maladie du Québec 185
A. Aperçu général 185
B. Portée de la vérification 186
C. Résultats sommaires de notre vérification 187
1. Application de la Loi sur l'assurance-maladie 187
2. Contrôle du coût des programmes 187
3. Services à la clientèle 187
4. Administration des ressources 188
D. Résultats détaillés de notre vérification 188
1. Administration des programmes du régime d'assurance-maladie 188
2. Administration des ressources 201

VII Société d'habitation du Québec 207
A. Aperçu général 207
B. Portée de la vérification 208
C. Résultats sommaires de notre vérification 208
D. Résultats détaillés de notre vérification 209
1. Identification des besoins en logements sociaux 209
2. Propositions de programmation d'habitation à loyer modique (HLM) 211
3. Réalisation des habitations à loyer modique 212
4. Normes de superficie pour la réalisation des habitations en milieu nordique 214
5. Exploitation des habitations à loyer modique 215
6. Développement des systèmes informatiques 218
7. Vérification du maintien de l'admissibilité 220
8. Information de gestion et mesure de l'efficience 221
9. Évaluation de programmes 223

VIII Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR) 227

A. Aperçu général 227
B. Portée de la vérification 230
C. Résultats sommaires de notre vérification 230
D. Résultats détaillés de notre vérification 231
1. Orientations et planification à long terme 231
2. Opérations 233
3. Structure organisationnelle et reddition de comptes 245
4. Systèmes et information de gestion 251

Troisième partie
Rapport d'activités du vérificateur général 255

Les renseignements généraux sur l'organisation du vérificateur général 255

1. Les devoirs et les responsabilités du vérificateur général 255
2. La structure organisationnelle 256
3. La planification des activités de vérification 258
4. La pratique professionnelle 258
5. Les conférences, les congrès et la participation aux travaux d'organismes professionnels 262
6. Le développement de la bureautique 264
7. Les ressources humaines 264
8. Les ressources financières 269

Annexes

I Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01) 277
II Objectifs généraux du vérificateur général 291